

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
FACULTAD DE POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



**TESIS DOCTORAL**

**Migraciones, desarrollo y políticas migratorias: análisis de la  
experiencia ecuatoriana**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**María del Carmen Villarreal Villamar**

Director

**Antonio Palazuelos Manso**

**Madrid, 2017**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**MIGRACIONES, DESARROLLO Y POLÍTICAS  
MIGRATORIAS: ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA  
ECUATORIANA**

**Candidata: María del Carmen Villarreal Villamar**

**Director: Antonio Palazuelos Manso**

**2016**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**MIGRACIONES, DESARROLLO Y POLÍTICAS  
MIGRATORIAS: ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA  
ECUATORIANA**

**Candidata: María del Carmen Villarreal Villamar**

**Director: Antonio Palazuelos Manso**

**2016**

# AGRADECIMIENTOS

Un trabajo académico de esta magnitud merece el reconocimiento directo de quienes contribuyeron a su realización, pero también de todas las personas que me consintieron o facilitaron la llegada hasta este ciclo de estudios.

Esta tesis es deudora, en primera instancia, de todos aquellos que en Ecuador, Italia, España, Brasil y en todos los lugares que he podido visitar, han estimulado mi curiosidad y me han permitido siempre aprender, cuestionando mis creencias y cambiando cuando necesario mis ideas.

En Balzar quiero agradecer infinitamente a mis padres María Eugenia y Pablo por todos los sacrificios que han realizado por mí y por creer siempre que todo ha valido la pena. Quiero también expresar mi eterno reconocimiento a mi maestra de primaria Mercy, a mis profesores, familiares, amigos y a todos quienes incentivaron en mí desde temprano el interés y la pasión por el conocimiento en sus múltiples aristas.

En Génova agradezco profundamente a toda mi familia paterna, a mis profesores y a todas las personas que contribuyeron a mi formación e hicieron de mi largo paso por Italia una experiencia extraordinaria y altamente enriquecedora a nivel humano: Daniele, Eleonora, Federica, Daniela, Isabella, Alice, Marta, Roberto, Fabiola, Letícia, Claudia y tantas otras que permanecerán por siempre en mi memoria. En Génova tuve el placer de conocer a mi compañero Leonardo, a quién le estoy enormemente agradecida por su afecto y por su apoyo incondicional. Mi gratitud también está dirigida especialmente a su madre Claudia, pero también a Mimmo por todo el cariño y la ayuda brindada a lo largo de los últimos años.

En Madrid quisiera reconocer el apoyo ofrecido por los profesores y compañeros del máster en Estudios Contemporáneos de América Latina. Soy muy grata en particular con Rosa y con Débora por todas las enseñanzas y experiencias que me permitieron adquirir respecto a la investigación. Debo también reconocer aquí la ayuda prestada por Araceli que en varias ocasiones me ofreció excelentes consejos y recomendaciones. Le doy las gracias asimismo a personas extraordinarias como Jorge, Sandra, Luisa, Magda, Rafael, Claudia, Johanna, Anika y muchas otras que tuve el placer de encontrar en mi

paso por España y que, de infinitas maneras, han cooperado conmigo en la realización de este trabajo.

En Ecuador le agradezco particularmente a mi prima Maricrúz por su ayuda y a Iván, Nora, Carolina, Marlon y María José por su hospitalidad y gentileza en mi paso por su residencia en Quito. En mi estancia en el país tuve el placer de conocer a Fanny a quién soy particularmente grata por su amistad y por todo el apoyo y afecto brindados a lo largo de nuestra breve convivencia. No puedo dejar de mencionar tampoco a personas como Belén y Decio que de manera virtual contribuyeron significativamente en la recta final de este trabajo.

Les doy las gracias también a Luis y a Gloria por su soporte, consejos y sugerencias, así como por todas las amigables conversaciones que mantuve con ellos en Madrid y Quito. Debo mencionar también a Nicolás por toda su ayuda y a Jacques, por sus valiosas sugerencias y ánimos en relación a la tesis en Quito, Brasilia y de forma virtual. Mi trabajo es asimismo deudor de la cooperación de académicos que decidieron aportar sus valiosos conocimientos y recomendaciones personales o a distancia desde España, Ecuador, Brasil, Argentina y México.

De forma especial debo reconocer la colaboración de todos los entrevistados y personas que aceptaron contribuir con contactos, consejos o informaciones relevantes en este proyecto en España, Italia, Ecuador y Brasil. Esta investigación, por otra parte, no hubiera podido realizarse sin la concesión de la beca de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) durante el periodo 2011-2014.

Finalmente quiero expresar mi eterna gratitud al director de este trabajo: Antonio Palazuelos Manso, sin el que el mismo hubiera sido imposible. A él le agradezco en particular por su apoyo incondicional, por su paciencia, por la disposición y el tiempo que dedicó para leer los varios y largos borradores que le envié a lo largo de estos años, por su entusiasmo y ánimos en relación a la tesis y a mi carrera académica, por todas las experiencias de investigación que me ha permitido adquirir, por su gran humanidad y, sobre todo, por sus valiosas enseñanzas sobre la practicidad de la vida.

“O sonho é ver as formas  
invisíveis da distância  
imprecisa, e, com sensíveis  
movimentos da esperança e da  
vontade buscar na linha fria  
do horizonte a árvore, a praia,  
a flor, a ave, a fonte, os beijos  
merecidos da verdade”.

*Fernando Pessoa.*

# ÍNDICE

Siglas y Acrónimos .....	1
Lista de cuadros, gráficos e imágenes .....	4
CUADROS.....	4
GRÁFICOS.....	4
IMÁGENES.....	5
Resumen.....	6
Abstract.....	8
INTRODUCCIÓN.....	10
PARTE I: MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO.....	28
<b>Capítulo I: Migraciones internacionales y desarrollo: orígenes, conceptos, teorías y nexos</b> .....	28
1.1    Los movimientos humanos a lo largo de la historia.....	31
1.2    Características y cifras de la actual movilidad humana.....	35
1.3    El panorama teórico sobre migraciones internacionales .....	45
1.3.1    Las primeras interpretaciones .....	47
1.3.2    Las visiones económicas y los modelos push-pull .....	49
<b>El enfoque neoclásico</b> .....	49
<b>La nueva teoría económica de la migración</b> .....	51
<b>Teoría del Mercado dual</b> .....	52
1.3.3    Las aproximaciones histórico-estructurales .....	53
<b>La teoría de los sistemas mundiales</b> .....	54
1.3.4    Enfoques sobre la continuidad de los desplazamientos de población.....	57
<b>La teoría de las redes de migración</b> .....	57
<b>Teoría institucional</b> .....	59
<b>Teoría de la causación acumulativa</b> .....	60
<b>Teoría de los sistemas de migración</b> .....	60
<b>La perspectiva transnacional</b> .....	61
1.4    El desarrollo: orígenes de un concepto .....	67
1.4.1    Interpretaciones clásicas .....	70
1.4.2    Más allá del crecimiento económico: reformulaciones y propuestas alternativas .....	77

1.5	Migración y desarrollo: notas sobre una compleja relación.....	82
1.5.1	Visión optimista.....	86
1.5.2	Visión pesimista .....	100
1.5.3	¿Un debate infinito? .....	110
<b>Capítulo II: Políticas migratorias, transnacionalismo y estrategias de vinculación con las diásporas .....</b>		<b>115</b>
2.1	Políticas migratorias: origen, definiciones y enfoques .....	115
2.1.1	Más allá de lo local: la influencia del contexto global y regional en la formulación y aplicación de políticas migratorias .....	124
2.2	Estado-nación, prácticas transnacionales y políticas de vinculación con la diáspora .....	131
<b>Capítulo III: Metodología.....</b>		<b>143</b>
3.1	Antecedentes investigativos y elecciones metodológicas .....	143
3.2	Técnicas de investigación .....	148
3.3	Características y roles de la investigadora .....	160
3.4	El trabajo de campo .....	165
3.5	Fuentes.....	170
3.6	Análisis de los datos .....	175
<b>PARTE II: CONTEXTUALIZACIÓN .....</b>		<b>178</b>
<b>Capítulo IV: Ecuador: características socioeconómicas, movilidad humana y transformaciones en tiempos recientes.....</b>		<b>178</b>
4.1	Breves rasgos sobre la historia política y económica del Ecuador .....	178
4.2	Desplazamientos humanos en y desde Ecuador.....	183
4.2.1	La movilidad humana interna.....	183
4.2.2	Primeras migraciones internacionales .....	187
4.2.3	La “fuga migratoria” .....	190
4.2.4	De Norteamérica al sur de Europa: España e Italia como principales contextos de recepción de la emigración ecuatoriana reciente.....	196
4.2.5	La emigración ecuatoriana como problema público: primeras acciones de política migratoria .....	204
4.2.6	Los efectos de la crisis económica de 2008 sobre la migración ecuatoriana .....	220
4.2.7	La Inmigración en Ecuador.....	224
4.2.8	Recepción, tránsito, retorno, emigración y refugio: la complejidad del panorama migratorio ecuatoriano actual .....	228
4.3	Nuevos tiempos. Victoria de Alianza PAIS y retorno del Estado en Ecuador .....	232



4.3.1	La Constitución de Montecristi y la propuesta del Buen Vivir o “Sumak Kawsay” .....	236
4.3.2	“Hacer patria”. Transformaciones socioeconómicas de la Revolución Ciudadana.....	241
4.3.3	Desencuentros, conflictos y desafíos de un proyecto nacional.....	246
PARTE III: ANÁLISIS DE LOS DATOS Y RESULTADOS.....		249
<b>Capítulo V: Migraciones y desarrollo, derechos, vínculos con la diáspora y prevención de la emigración irregular: la política de emigración del Ecuador en el periodo 2007-2014 .....</b>		<b>249</b>
5.1	Propuestas e inauguración de un nuevo ciclo en la política migratoria ecuatoriana.....	251
5.2	Marco normativo y disposiciones en materia de movilidad humana.....	254
5.2.1	La creación de la SENAMI y el nacimiento del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (PNDHM), 2007-2010 .....	257
5.2.2	La Constitución de Montecristi .....	260
5.2.3	Los Planes de Desarrollo y Buen Vivir (2007-2017).....	265
5.2.4	La Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana .....	270
5.3	El “Gobierno de los migrantes”: actores, programas y funcionamiento de la política de emigración en tiempos de la revolución ciudadana.....	274
5.3.1	Ex SENAMI/Viceministerio de Movilidad Humana, Cancillería y otras dependencias estatales.....	275
5.3.2	El Presidente de la República.....	312
5.3.3	Los asambleístas representantes de la circunscripción exterior y la Asamblea Nacional .....	320
5.3.4	Las organizaciones de migrantes dentro y fuera del país.....	337
5.3.5	Gobiernos locales y otros actores .....	357
5.4	Práctica del enfoque de migraciones y desarrollo en la política migratoria ecuatoriana.....	375
5.4.1	Proyectos de retorno productivo y de repatriación de la emigración cualificada .....	380
5.4.2	Valoraciones sobre el retorno y las propuestas de reintegración para quienes han vuelto al país. ....	413
5.4.3	Remesas y propuestas de codesarrollo .....	448
5.4.4	Migración y desarrollo desde las organizaciones internacionales y la cooperación bilateral de otros países .....	464
5.4.5	Iniciativas que involucran a la diáspora en el desarrollo nacional .....	474
Conclusiones .....		479
Interrogantes, recomendaciones y nuevas líneas de investigación .....		494

Anexos .....	505
Lista de documentos analizados.....	506
Constituciones, Leyes, Códigos y Resoluciones .....	506
Decretos y Normativa sobre Migración y Extranjería .....	506
Discursos Presidenciales .....	508
Planes, Programas y Políticas Estatales.....	508
Publicaciones Oficiales de Órganos Públicos.....	509
Otros documentos, audiovisuales y páginas web consultadas .....	510
Bibliografía .....	515



## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACRA-CCS	Associazione di Cooperazione Rurale in Africa e America Latina
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AN	Asamblea Nacional
ANIMHU	Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AA	Asylum Access
BCE	Banco Central del Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAN	Comunidad Andina
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFN	Corporación Financiera Nacional
CIM	Centro para la Migración Internacional y el Desarrollo
CONAFIPS	Corporación Financiera Nacional de Finanzas Populares y Solidarias
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CNE	Consejo Nacional Electoral
CNR	Consejo Noruego de Refugiados
CODESARROLLO	Cooperativa de Ahorro y Crédito Desarrollo de los Pueblos
CONGOPE	Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CREO	Movimiento Político Creando Oportunidades (CREO)
CRM	Conferencia Regional sobre Migración o Proceso de Puebla
CRS	<i>Catholic Relief Services</i>
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
CSM	Conferencia Suramericana sobre Migraciones
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DESA	<i>Department of Economic and Social Affairs</i>
DP	Discurso Presidencial
ENEMDU	Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo
ENES	Examen Nacional para la Educación Superior
FEDERCASSE	Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo
FECD	Fondo Ecuatoriano de Cooperación para el Desarrollo
FENOCIN	Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
FGMD	Fórum Global sobre Migración y Desarrollo
FIE	Fondo Ítalo Ecuatoriano
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FMI	Fondo Monetario Internacional
FMMD	Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GSFEPP	Grupo Social Fondo Ecuatoriano <i>Populorum Progressio</i>
HIAS	Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados
HLD	<i>High-Level Dialogue on International Migration and Development</i>
ICMPD	<i>International Centre for Migration Policy Development</i>
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INM	Instituto Nacional de la Meritocracia
ISCOD	Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo
JMDI	Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIDA	Programa de Migración para el Desarrollo en África
MIDLA	Migraciones para el Desarrollo de América Latina
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MINTUR	Ministerio de Turismo
MPI	<i>Migration Policy Institute</i>
MPG	<i>Migration Policy Group</i>
MSP	Ministerio de Salud Pública
NRC	<i>Norwegian Refugee Council</i>
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAE	Programas de Ajuste Estructural
PCDEE	Programa de Canje de Deuda Ecuador-España
PCR	Procesos Consultivos Regionales
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Población Económicamente Inactiva
PIB	Producto Interno Bruto
PIDEM	Programa Integrado de Desarrollo Municipal
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDHM	Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones
PNEE	Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior
PNPI	Población con Necesidad de Protección Internacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PSC	Partido Social Cristiano
PSP	Partido Sociedad Patriótica
RAE	Real Academia de la Lengua Española

RIRVA	Red Italiana para el Retorno Voluntario Asistido
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SECOM	Secretaría Nacional de Comunicación del Ecuador
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SENAMI	Secretaría Nacional del Migrante
SENESCYT	Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SETEC	Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional
SIME	Sistema de Información del Ministerio de Educación
SJR	Servicio Jesuita a Refugiados
SRI	Servicio de Rentas Internas
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
SETEDIS	Secretaría Técnica de Discapacidades
TOKTEN	Programa de Transferencia de Conocimientos por intermedio de Profesionales Expatriados
UASB	Universidad Andina Simón Bolívar
UCE	Universidad Central del Ecuador
UGT	Unión General de Trabajadores
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNFPA	<i>United Nations Population Fund</i>
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

# LISTA DE CUADROS, GRÁFICOS E IMÁGENES

## CUADROS

CUADRO 1. POLÍTICAS Y ACCIONES DE LOS ESTADOS DE EMIGRACIÓN A FAVOR DE LAS DIÁSPORAS. ....	141
CUADRO 2. EXPERTOS Y OBSERVADORES PRIVILEGIADOS ENTREVISTADOS. ....	172
CUADRO 3. PROYECTOS DE CODESARROLLO ESPAÑA-ECUADOR REALIZADOS EN EL PERIODO 2004-2006. ....	215
CUADRO 4. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DEL PLANEX 2020 EN RELACIÓN A LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL. ....	217
CUADRO 5. OBJETIVOS DE LOS PLANES DE DESARROLLO ECUATORIANOS EN EL PERIODO 2007-2017. ....	240
CUADRO 6. EJES DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DE ALIANZA PAÍS SOBRE LA EMIGRACIÓN. ....	252
CUADRO 7. PRINCIPALES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR ECUADOR SOBRE MIGRACIONES Y DERECHOS HUMANOS. ....	255
CUADRO 8. NORMATIVA COMUNITARIA DE LA CAN SOBRE MOVILIDAD HUMANA. ....	256
CUADRO 9. OBJETIVOS Y POLÍTICAS DEL PNDHM 2007-2010. ....	259
CUADRO 10. EJES Y POLÍTICAS DE ACTUACIÓN SOBRE MOVILIDAD HUMANA CONTEMPLADOS POR LA ANIMHU EN EL PERIODO 2013-2017. ....	273
CUADRO 11. PARTICIPACIÓN DE LOS ECUATORIANOS RESIDENTES FUERA DEL PAÍS EN PROCESOS ELECTORALES DURANTE EL PERIODO 2006-2013. ....	308
CUADRO 12. EJES DE TRABAJO DE LA UNIDAD DE GESTIÓN DE MOVILIDAD HUMANA DEL GOBIERNO DE PICHINCHA. ....	359
CUADRO 13. EJES DE ACTUACIÓN DE LA CASA DEL MIGRANTE DE CUENCA. ....	364
CUADRO 14. ETAPAS DE FUNCIONAMIENTO DEL FONDO CONCURSABLE EL CUCAYO. ....	381
CUADRO 15. ORGANIZACIONES PARTICIPANTES DEL PLAN TIERRAS. ....	385
CUADRO 16. RESULTADOS DEL PROYECTO PROMETEO HASTA DICIEMBRE DE 2014. ....	398
CUADRO 17. CARACTERÍSTICAS Y RESULTADOS DEL PROGRAMA ECUADOR SALUDABLE VUELVO POR TI. ....	401
CUADRO 18. RESULTADOS DEL PROYECTO BONO DE LA VIVIENDA PARA PERSONAS MIGRANTES Y SUS FAMILIARES EN EL PERIODO 2010-2014. ....	426
CUADRO 19. NÚMERO DE RETORNADOS REGISTRADOS EN LA RED SOCIO EMPLEO POR PROVINCIAS. ....	430
CUADRO 20. CATEGORÍAS DE ACTUACIÓN Y PROYECTOS DE REMESAS, MIGRACIÓN Y DESARROLLO IMPLEMENTADOS Y COFINANCIADOS POR EL FOMIN EN ECUADOR. ....	452
CUADRO 21. EJES INICIALES DE TRABAJO DEL PROYECTO PILOTO DE CODESARROLLO-CAÑAR-MURCIA. ....	455
CUADRO 22. PROGRAMAS CONJUNTOS FINANCIADOS EN ECUADOR POR EL FONDO PARA EL LOGRO DE LOS ODM. ....	460
CUADRO 23. FASES Y CARACTERÍSTICAS DE LA ICMD. ....	465
CUADRO 24. PROYECTOS DE LA I FASE DE LA ICMD EN ECUADOR. ....	467
CUADRO 25. PROYECTOS DE LA II FASE DE LA ICMD EN ECUADOR. ....	471

## GRÁFICOS

GRÁFICO 1. MILLONES DE MIGRANTES INTERNACIONALES EN LAS CUATRO DIRECCIONES DE LA MIGRACIÓN (2010). ....	37
GRÁFICO 2. PORCENTAJE DEL CONTINGENTE MUNDIAL DE MIGRANTES INTERNACIONALES EN LAS CUATRO DIRECCIONES DE LA MIGRACIÓN (2010). ....	38
GRÁFICO 3. CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN ECUATORIANA EN EL PERIODO 1950-2010. ....	186
GRÁFICO 4. PORCENTAJES DE POBLACIÓN URBANA Y RURAL EN ECUADOR EN EL PERIODO 1950-2010. ....	186
GRÁFICO 5. ENTRADA Y SALIDA DE POBLACIÓN ECUATORIANA EN EL PERIODO 1976-2007. ....	191

GRÁFICO 6. SALDO MIGRATORIO ECUATORIANO EN EL PERIODO 1976-2007.....	191
GRÁFICO 7. NÚMERO DE INMIGRANTES ECUATORIANOS RESIDENTES EN ESPAÑA EN EL PERIODO 1996-2007. ....	200
GRÁFICO 8. NÚMERO DE INMIGRANTES ECUATORIANOS RESIDENTES EN ITALIA 1993-2007.....	202
GRÁFICO 9. REMESAS DE ECUATORIANOS EN MILLONES DE DÓLARES DURANTE EL PERIODO 1993-2006. ....	211
GRÁFICO 10. ENTRADA Y SALIDA DE ECUATORIANOS 2008-2014. ....	228
GRÁFICO 11. ENTRADA Y SALIDA DE EXTRANJEROS 2008-2014.....	230
GRÁFICO 12. PRINCIPALES ACTORES DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ECUATORIANA.....	275
GRÁFICO 13. PRESUPUESTO DEVENGADO DE LA SENAMI EN EL PERIODO 2007-2012 EN MILLONES DE DÓLARES.....	281
GRÁFICO 14. SUBSECRETARÍAS DEL VICEMINISTERIO DE MOVILIDAD HUMANA.....	288
GRÁFICO 15. EVOLUCIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL EN EL EXTERIOR. ....	307
GRÁFICO 16. EXPRESIONES DEL VÍNCULO ENTRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO. ....	376
GRÁFICO 17. INVERSIÓN EN SALUD Y EDUCACIÓN DURANTE EL PERIODO 2007-2014.....	395
GRÁFICO 18. NÚMERO DE MIGRANTES Y FAMILIARES DE MIGRANTES ECUATORIANOS BENEFICIADOS POR EL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DEL SECAP. ....	422
GRÁFICO 19. DISTRIBUCIÓN DE LOS ECUATORIANOS RETORNADOS PARTICIPANTES EN LA RED SOCIO EMPLEO POR GRUPOS DE EDAD.....	432
GRÁFICO 20. NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE LOS ECUATORIANOS RETORNADOS INSCRITOS EN LA RED SOCIO EMPLEO. ....	433
GRÁFICO 21. ASPIRACIÓN SALARIAL DE LOS ECUATORIANOS RETORNADOS INSCRITOS EN LA RED SOCIO EMPLEO.....	434
GRÁFICO 22. REMESAS RECIBIDAS EN MILLONES DE DÓLARES DURANTE EL PERIODO 2006-2014. ....	449
GRÁFICO 23. REMESAS ENVIADAS AL EXTERIOR EN MILLONES DE DÓLARES DURANTE EL PERIODO 2006-2014. ....	450

## IMÁGENES

IMÁGENES 1 Y 2: PUBLICIDAD DE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE LA SENAMI.....	280
IMAGEN 3. GRÁFICO DE LA CAMPAÑA DILE NO A LA MIGRACIÓN RIESGOSA.....	297
IMÁGENES 4 Y 5. PUBLICIDAD DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE) DIRIGIDA A LOS ECUATORIANOS EXPATRIADOS..	306
IMAGEN 6. CAPTURA DE PANTALLA DE LA PÁGINA OFICIAL WWW.MILINDOECUADOR.COM.EC.....	477



## RESUMEN

La presente investigación tiene por objetivo comprender las formas de vinculación que se establecen entre la emigración y el desarrollo por parte de la política migratoria ecuatoriana en el periodo 2007-2014. Nuestra etapa de estudio coincide con el ascenso del movimiento político Alianza País al gobierno y se caracteriza por un fuerte protagonismo estatal en la conducción de la economía y de la política nacional. En este contexto, el Gobierno nacional liderado por Rafael Correa ha hecho del desarrollo una de sus metas prioritarias, pero a partir de perspectivas críticas y de las cosmovisiones de los pueblos andinos, este no solo se entiende como crecimiento económico, sino que se define como *Sumak Kawsay* o Buen Vivir. A la luz de la literatura sobre migración y desarrollo nos proponemos evidenciar cuál ha sido la mirada del Estado ecuatoriano sobre el éxodo de ciudadanos registrado desde finales de los años noventa y qué medidas ha adoptado con el fin de fomentar las posibles contribuciones al desarrollo nacional por parte de las remesas, la diáspora, la migración cualificada, el retorno y el codesarrollo. Para ello analizaremos los planes y programas creados con esta finalidad en el periodo 2007-2014 y contrastaremos, allí donde sea posible, los propósitos establecidos a nivel gubernamental con los resultados obtenidos. Intentaremos comprender, por otro lado, cuáles son las condiciones que favorecen u obstaculizan las hipotéticas aportaciones individuales o colectivas de este grupo de población al bienestar nacional.

Nuestro estudio, que adopta como lente teórica el transnacionalismo, busca también conocer los otros enfoques y discursos adoptados por la política migratoria ecuatoriana con el fin de establecer cuáles son sus ejes permanentes y cuáles han sido, por el contrario, los principales cambios registrados en nuestro periodo de análisis. Especial énfasis revisten en todo este proceso las relaciones entre el Estado y la diáspora nacional. En este sentido, daremos cuenta de las transformaciones experimentadas por el Estado ecuatoriano en el contexto de la globalización y de las prácticas transnacionales desarrolladas por este. En lo específico, mediante la realización de una etnografía transnacional -que ha tenido como espacios privilegiados España y Ecuador, pero que incluye también entrevistas a actores de otros contextos- nos proponemos

elucidar las reformas políticas e institucionales implementadas por los gobiernos de la Revolución Ciudadana para ampliar los derechos de los expatriados, promover sus prácticas transnacionales y reforzar su vinculación con Ecuador. Los actores locales e internacionales de este proceso son también objeto de nuestro análisis, así como los lazos y discursos que los ecuatorianos en el exterior y sus descendientes mantienen sobre su país de origen o sobre la tierra natal de sus progenitores.

Por otro lado, en virtud de que el retorno de ecuatorianos ha sido una de las principales apuestas del Gobierno nacional en el periodo que nos ocupa, detallamos sus características y problemáticas, al igual que las respuestas públicas generadas para facilitar la reintegración social y laboral de los ecuatorianos de vuelta a casa. Finalmente, recurriendo a la óptica de la interdependencia ilustramos cómo la política de emigración ecuatoriana no es solo resultado de intereses, disputas interestatales y dinámicas internas, sino que su diseño y abordajes han sido considerablemente influenciados por el contexto regional e internacional, así como por las respuestas generadas por otros países y actores externos frente a los desplazamientos humanos.

**Palabras clave:** migración, desarrollo, política migratoria, diáspora, Ecuador.

## ABSTRACT

The present research aims to understand the link between migration and development, which was established by the Ecuadorian migration policy during 2007 through to 2014. Our study coincides with the rise to government of the political movement Alianza País, which was characterized by its strong state role within the economy and national politics. In this context, the national government led by Rafael Correa has adopted development as one of its priority goals, but from critical perspectives and world views of Andean peoples, this is not only understood as economic growth, but is defined as *Sumak Kawsay* or Good Living. In light of the literature on migration and development we intend to show what has been the aim of the Ecuadorian government about the exodus of citizens registered since the late nineties and what measures have been taken in order to encourage potential contributions to national development by remittances, diaspora, skilled migration, return and co-development. We will analyze the plans and programs created for this purpose in the period 2007-2014 and compare, wherever possible, the objectives established at the government level with the results. On the other hand, we will try to understand what the conditions are that favor or hinder the hypothetical individual or collective contributions of this population group to the national welfare.

Our study, which takes transnationalism as its theoretical outlook, also seeks to know other approaches and speeches adopted by the Ecuadorian migration policy in order to establish their permanent axes and their major changes during our analysis period. Special emphasis throughout this process are the relations between the state and the national diaspora. In this sense, we analyze the changes experienced and developed by the Ecuadorian state in the context of globalization and transnational practices. In particular, conducting a transnational ethnography which has chosen Spain and Ecuador as its privilege spaces and also included interviews with actors in other contexts, we aim to elucidate the political and institutional reforms implemented by the Citizen's Revolution government in order to expand the rights of expatriates, to promote their transnational practices and to strengthen their ties with Ecuador. Local and international

actors in this process are also subject to our analysis, as well as links and speeches that Ecuadorians abroad and their descendants preserve on their home country.

Furthermore, even though the return of Ecuadorians to their home country has been one of the main commitments of the national government during the research period, we detail their main features and issues, as well as the public responses generated to enable Ecuadorian's social and labor reintegration on their way back home. Finally, using the perspective of interdependence we illustrate how Ecuadorian's emigration policy is not only a result of interests, interstate disputes and internal dynamics, but its design and approaches have been considerably influenced by regional and international contexts, as well as the responses generated by other countries and external actors on human displacement.

**Keywords:** migration, development, migration policy, diaspora, Ecuador.

# INTRODUCCIÓN

La idea de estudiar la política migratoria del Estado ecuatoriano, los vínculos que la misma establece entre la emigración y el desarrollo y las otras formas en las que Ecuador se relaciona con sus expatriados surgió en 2010. Para aquel entonces estaba cursando el segundo año de máster en Estudios Contemporáneos de América Latina, había adquirido experiencias previas de investigación y mi voluntad por entender fenómenos con los que de una u otra forma estaba involucrada no hacía otra cosa que crecer. En este sentido, este trabajo es al mismo tiempo el fin y el inicio de un ciclo. En 2002, tras la salida del país, empieza mi experiencia migratoria íntimamente vinculada a la situación socioeconómica ecuatoriana y, de cierta forma, esa etapa se cierra tras haber escrito, reflexionado y comprendido el tema con mayor profundidad, no solo como protagonista, sino también como investigadora. Paralelamente, el haber elegido entender las migraciones internacionales y las respuestas que los Estados elaboran frente a sus variaciones y características ha inaugurado el comienzo de una fase de estudios que espero poder desarrollar de forma fructífera a lo largo de los próximos años.

Dicho esto, a continuación pretendo clarificar la fundamentación, el objeto de investigación, los objetivos, las preguntas e hipótesis de investigación de mi trabajo, al tiempo que defino cuál es mi marco referencial teórico y metodológico. Realizaré también una breve revisión del estado de la cuestión, así como de las limitaciones de la investigación, y por último, incluiré la estructura o el plan de exposición de la tesis.

En relación a la **fundamentación del trabajo de investigación**, es preciso señalar que las reflexiones acerca de los impactos del desplazamiento humano anteceden a la formación de los Estados nacionales, pero crecen de forma exponencial desde el momento en que el movimiento de personas asume el carácter de cruce de fronteras nacionales y se convierte en migraciones internacionales. A lo largo del siglo XX, las posiciones en torno a los vínculos entre migraciones y desarrollo se debatieron entre ideas de corte *optimista* y *pesimista* que consideraban respectivamente el fenómeno como propulsor o lastre para alcanzar el progreso de las naciones menos favorecidas. Tras la acuñación del término **desarrollo** después de la Segunda Guerra Mundial, el

punto de vista predominante fue que la migración, -especialmente en el circuito Sur-Norte-, era benéfica, pues, comportaba la implantación del modelo de crecimiento económico occidental, al tiempo que favorecía en términos políticos y culturales la democratización y modernización de las naciones menos desarrolladas. En las décadas siguientes, con el auge de las perspectivas neomarxistas, y en una coyuntura de elevados flujos de migración cualificada, este enfoque fue reemplazado por posturas críticas que concebían la salida de población como una privación de recursos humanos indispensables para alcanzar el bienestar nacional.

Desde que en 1994 se celebrara la Conferencia sobre Población y Desarrollo de El Cairo, el interés por los lazos que ligan la migración con el desarrollo se renovó bajo nuevas modalidades. A la importancia que revisten el *retorno* o la *migración cualificada* para el desarrollo nacional se sumó también una atención inusitada hacia los flujos de *remesas* internacionales en dirección hacia los países del Sur del mundo resultado, entre otros factores, de la mejoría en los cálculos de estos importes y la relevancia que los mismos asumen en algunas economías. A su vez, los elogios de las remesas y la creencia en su potencial como motor de desarrollo derivan de algunos de los efectos que estos flujos pueden tener en la disminución de la pobreza o de las desigualdades a nivel individual y colectivo, así como de su capacidad para financiar gastos en educación y salud o proyectos y emprendimientos que contribuyan a generar empleos, una mayor dinamización o mejores índices de productividad económica.

A las remesas se habrían de añadir más tarde la importancia de las *diásporas* y los procesos de *codesarrollo*. En ambos casos la difusión de la perspectiva transnacional en disciplinas como las relaciones internacionales, la antropología, la sociología y la ciencia política desempeñó un papel trascendental, no solo mostrando la permanencia de vínculos entre los emigrantes y sus Estados de origen aún después de la salida del territorio, sino exponiendo también las ventajas que supone para estos el contar con poblaciones fuera de su jurisdicción, capaces de colaborar con su país natal en la consecución de objetivos y metas comunes. Las diásporas se conciben desde esta óptica como valiosos recursos en la esfera internacional, en grado de aportar dinero, contactos y conocimientos heterogéneos a sus naciones, mientras que sus miembros se consideran “embajadores” políticos y culturales o simplemente “hábiles negociadores” a favor de los intereses de los Estados de partida. En el contexto europeo, la perspectiva del codesarrollo demostró, por otro lado, que las ventajas de la migración podían ser

mutuas, contribuyendo al mismo tiempo a mejorar las condiciones de vida de la población en origen y destino.

Gracias a estos elementos, hoy los nexos entre migraciones y desarrollo se encuentran en el centro de los debates internacionales y cuentan con espacios, diálogos de alto nivel, foros de discusión e instituciones nacionales y multilaterales encargadas de transversalizar este enfoque y comprender su alcance en todas las esferas. Las migraciones se conciben en este plano como un reto global y fuente de innovación o medios que deben ser aprovechados para que todos los actores involucrados puedan beneficiarse. Los Estados nacionales no han permanecido ajenos a esta influencia. En el Norte, pero especialmente en el Sur del mundo, los países emisores de población han desplegado una serie de acciones y programas, que más allá de proteger los derechos de sus ciudadanos y fomentar su vinculación con el suelo natal, pretenden también favorecer las aportaciones de este grupo de población al desarrollo nacional y a sus intereses de carácter político, social o cultural.

En el contexto latinoamericano, sobresalen las experiencias de países como México, Colombia o Argentina que disponen de mecanismos específicos volcados a encauzar el potencial de la emigración y sus recursos hacia el desarrollo nacional. Recientemente a estas naciones se han agregado los esfuerzos de países con tradiciones migratorias más nuevas. Un ejemplo paradigmático es el caso de Ecuador por la magnitud que asumió el fenómeno migratorio en el país desde finales de los noventa (en un contexto de reestructuración del capital, profundización de las desigualdades internacionales y aumento de la demanda de mano de obra en algunas regiones), así como por el carácter pionero y alcance de las acciones gubernamentales llevadas a cabo en el periodo 2007-2014.

En el transcurso de esta fase las administraciones de Alianza País, dirigidas por Rafael Correa, han desarrollado un gran número de programas y prácticas dirigidos, por un lado, a proteger y ampliar los derechos de los emigrantes, y por otro, a fomentar y reforzar los lazos con las comunidades de la diáspora en sus diversos destinos. La política de emigración ecuatoriana es, en este sentido, una política multidimensional constituida por diversas iniciativas que incluyen visitas presidenciales y contactos frecuentes con los residentes en el exterior; voto extraterritorial, representación legislativa, numerosos derechos políticos y civiles; y reformas consulares e

institucionales dirigidas a ampliar la cobertura de la red diplomática estatal y sus servicios. Dicha política se enmarca, además, dentro de un proyecto nacional de transformaciones socioeconómicas que recupera la centralidad del Estado en la conducción de la política pública y económica, al tiempo que establece como una de sus metas prioritarias la consecución del desarrollo, concebido no solo como crecimiento económico, sino más bien como bienestar integral desde la perspectiva del Buen Vivir o *Sumak Kawsay*.

Ya que además de las iniciativas apenas descritas, a favor de la emigración se han creado también numerosos planes que buscan incentivar la inversión productiva de las remesas, el retorno de emprendedores y migrantes cualificados, o fomentar proyectos de codesarrollo y la promoción turística del país por medio de los miembros de la diáspora, **nuestro objeto de investigación** es comprender las formas y características que asume el vínculo entre migraciones y desarrollo presente en la política de emigración ecuatoriana durante el periodo 2007-2014. Pese a su importancia, en los últimos años, este eje de la política migratoria ha recibido relativamente menos atención por parte de investigadores nacionales y foráneos, en comparación a otros enfoques como la protección de los ciudadanos en el exterior, el voto extraterritorial o el estudio de proyectos específicos dirigidos a emprendedores o migrantes cualificados. Además, cuando el interés hacia este enfoque ha estado en el centro del debate, con frecuencia ha generado estudios específicos sobre las aportaciones de las remesas, de la migración cualificada o del codesarrollo, ocupándose menos -debido también a su novedad- de los procesos de retorno o de las hipotéticas aportaciones de las diásporas. El trabajo aquí presentado persigue, por lo tanto, colmar esta aparente carencia, ofreciendo reflexiones y datos que puedan alimentar el debate sobre el papel de los Estados de emigración, la promoción de sus intereses a través de los nexos entre movilidad humana y desarrollo, y las condiciones que facilitan o dificultan la hipotética ayuda de los emigrantes al bienestar nacional.

En cuanto a los **objetivos generales** de nuestro trabajo, hemos de señalar que los mismos pueden resumirse en cuatro:

- Contribuir a un mayor conocimiento acerca del papel de los Estados de origen sobre los flujos migratorios y sobre las respuestas que estos formulan frente al desplazamiento humano.



- Elucidar algunas de las transformaciones experimentadas por los Estados nacionales debido a fenómenos como la globalización, el aumento y la permanencia de lazos entre los emigrantes y sus países de origen.
- Comprender las formas de vinculación existentes entre migración y desarrollo, así como las estrategias utilizadas por los Estados emisores para incluir dicha relación en sus políticas migratorias.
- Aportar al debate sobre los nexos entre emigración y desarrollo, arrojando luz sobre las condiciones y premisas necesarias para favorecer las contribuciones individuales o colectivas de los emigrantes.

De acuerdo con estas finalidades y en virtud de nuestro contexto de estudio, los **objetivos específicos** de esta tesis se enumeran a continuación:

- 1) Analizar las principales características de la política de emigración ecuatoriana en el periodo 2007-2014.
- 2) Exponer el marco normativo y las disposiciones en las que se asienta la política de emigración, así como las transformaciones institucionales y normativas que la misma ha experimentado a partir de los gobiernos liderados por Alianza País.
- 3) Comprender cómo funciona la política de emigración y cómo actúan los diversos actores nacionales y foráneos que participan en su formulación e implementación.
- 4) Reseñar los programas y políticas llevados a cabo por el gobierno de la Revolución Ciudadana como respuesta a la salida masiva de población registrada antes de su arribo, al igual que las acciones públicas generadas respecto a las prácticas transnacionales de los migrantes y el significativo retorno de población tras la crisis mundial de 2008.
- 5) Describir y analizar las modalidades o estrategias mediante las cuales la política migratoria ecuatoriana vincula la emigración con los proyectos de desarrollo del país, considerando a la luz de la literatura sobre el tema, todas las fórmulas que tienen por cometido captar los potenciales beneficios ofrecidos por las remesas, las diásporas, la migración cualificada, el codesarrollo y el retorno de migrantes.
- 6) Examinar los enfoques subyacentes en la política de emigración y los imaginarios que guían el quehacer estatal en esta materia.

- 7) Dar cuenta, más allá del discurso oficial, de la realidad de la política de emigración, de las contradicciones a esta inherentes y de las posibles dificultades que enfrentan los actores involucrados respecto a su ejecución.
- 8) Comprender qué papel juegan las organizaciones de migrantes extraterritoriales en la formulación de políticas y medidas a favor de los ecuatorianos en el exterior, así como las formas de relación y retroalimentación que dichas asociaciones mantienen con su suelo natal.
- 9) Ofrecer, aunque de manera inicial, un panorama de las actuales diferencias dentro de la comunidad ecuatoriana entre los primeros emigrantes y sus descendientes, sus visiones sobre el país de origen y residencia, y las diversas maneras en que estos abordan su vinculación con Ecuador.
- 10) Formular en base a la experiencia de investigación y a las opiniones recogidas, algunas recomendaciones en materia de política de emigración, transnacionalismo político y nexos entre migración y desarrollo.

En línea con nuestros propósitos, las **preguntas de investigación** que han dado origen a esta investigación son:

- I. ¿Cuál ha sido la respuesta del Gobierno ecuatoriano en el periodo 2007-2014 frente al éxodo migratorio nacional y respecto al retorno de población a partir de 2008?
- II. ¿Qué características tiene la actual política pública de emigración ecuatoriana y cuáles son los elementos que la constituyen?
- III. ¿De qué forma la política de emigración ecuatoriana vincula la migración con el desarrollo del país?
- IV. ¿Además del nexo entre migración y desarrollo, qué enfoques alimentan la formulación de medidas respecto a la emigración nacional?

Por su parte, los supuestos o **hipótesis** que sirvieron de guía a este trabajo son dos. La primera es que pese a las críticas formuladas en relación al nexo positivo entre migraciones y desarrollo, la política de emigración del Estado ecuatoriano bajo el gobierno de Alianza País, asume *de facto* la posibilidad de que tanto las remesas, como el codesarrollo, la migración cualificada, las diásporas y el retorno de personas pueden aportar insumos al desarrollo nacional. Aunque la mayor parte de la literatura que analiza la política migratoria de la “Revolución Ciudadana” se centre principalmente en

la importancia que revisten dentro de esta los enfoques de derechos, protección y mantenimiento de lazos con los ecuatorianos en el exterior, sostenemos que los mismos coexisten con una visión optimista sobre los efectos de la salida y el retorno de población, tanto en términos sociales como económicos, políticos y culturales. En Ecuador, la creencia en las migraciones como vector de desarrollo es una constante desde la formulación, a finales de los años noventa, de respuestas públicas ante la salida masiva de población. Dicho elemento permanece en la política de emigración diseñada y ejecutada bajo el gobierno de Alianza País. Así, a lo largo del periodo 2007-2014, la idea de que los emigrantes pueden cooperar en la consecución del desarrollo permea toda la agenda pública sobre movilidad humana y está estrechamente vinculada con los imaginarios de salida de población como pérdida nacional, transformación de la matriz productiva por medio del conocimiento de migrantes cualificados y retorno de población emigrada en pos de la construcción de una patria nueva.

Nuestra segunda hipótesis, por el contrario, está basada en la premisa de que no existen vínculos automáticos entre emigración y desarrollo, por lo que, las posibles contribuciones que los emigrantes puedan realizar en su territorio natal dependen de una serie de factores. Entre los principales destacamos la construcción de políticas públicas adaptadas a las características de la población objeto y un contexto favorable a estas aportaciones, así como a los posibles cambios o cuestionamientos a las que las mismas puedan dar lugar. En este sentido afirmamos que, a pesar de la creación de programas durante el periodo 2007-2014 para aprovechar el potencial de la diáspora y de los ecuatorianos retornados al país, en Ecuador no se cumplen ambas condiciones. Desde nuestra perspectiva, esto es consecuencia, por un lado, de proyectos gubernamentales diseñados de forma preferente para grupos minoritarios (migrantes cualificados y emprendedores) dentro del colectivo emigrante ecuatoriano y población retornada tras la crisis de 2008. Y por otro, de la persistencia de un entorno de tipo económico, político, social y cultural conservador, poco propenso a introducir mudanzas, a partir del quehacer individual o colectivo de los nacionales en el exterior o de ciudadanos ecuatorianos de vuelta a casa.

En relación a nuestras **referencias teórico-metodológicas**, a la hora de abordar nuestro objeto de estudio adoptamos un enfoque multidisciplinar, con aportaciones surgidas en el marco de la ciencia política, las relaciones internacionales, la economía, la sociología y la antropología. Nuestra guía en todo este proceso ha sido la óptica

transnacional. Aun así, hemos elegido combinar varias orientaciones que desde nuestra perspectiva innovan los estudios sobre el tema y permiten una mayor comprensión del fenómeno. De tal suerte, definimos en primer lugar dos de los conceptos que guían este trabajo: *migraciones y desarrollo*, analizando para ello sus orígenes, evolución histórica y polisemia. Una vez hecho esto, nos detenemos en describir las diversas miradas existentes sobre la relación entre migración y desarrollo, partiendo de los abordajes optimista y pesimista, hasta llegar a formulaciones más heterogéneas que, desde un enfoque transnacional, combinan ambos puntos de vista.

Puesto que nos planteamos estudiar el vínculo entre migraciones y desarrollo dentro de la política migratoria ecuatoriana, decidimos también incluir un apartado para comprender el papel de los Estados sobre los desplazamientos humanos. En este sentido, reflexionamos sobre las políticas migratorias y, particularmente, sobre las leyes, acciones y programas creados por los Estados nacionales frente a la salida de población: *políticas de emigración*. Estas últimas se conciben como respuestas de la heterogeneidad estatal, pero también como reflejo de la búsqueda de intereses nacionales y de la interdependencia entre países y otros actores globales. Al mismo tiempo, y con el fin de ofrecer una mirada más completa de la acción de estos entes frente a la movilidad humana, recurrimos al estudio de la literatura sobre transnacionalismo político y sobre las relaciones entre los Estados y las diásporas.

Finalmente, a nivel metodológico hemos optado por la realización de una etnografía multisituada o transnacional, desarrollada entre 2012 y 2014 en España y Ecuador.<sup>1</sup> Con este propósito, nuestra tesis utiliza tres diversas técnicas de investigación: entrevistas semiestructuradas a 46 informantes claves, clasificados como expertos y observadores privilegiados; el análisis de múltiples documentos institucionales y, por último, la observación participante y no participante.

Realizando un breve repaso del **estado de la cuestión** sobre esta temática, se podría decir que hasta los años noventa, la emigración de ecuatorianos recibió una atención limitada por parte de investigadores nacionales y foráneos. Para aquel entonces, el país no se percibía como una nación de emigrantes y el éxodo de población no había adquirido dimensiones relevantes a nivel nacional, restringiéndose de forma casi exclusiva a provincias específicas de la Sierra y de la Costa del país, con mayor énfasis

---

<sup>1</sup> Como especificaremos en el capítulo III, el trabajo cuenta también con observación participante y no participante realizada en la ciudad de Génova-Italia entre mediados de 2012 e inicios de 2013.

en el primer caso. Pese a que las migraciones de este ciclo se dirigieron también hacia países limítrofes y extraregionales, el destino prevalente fueron los Estados Unidos de América. Así pues, la mayor parte de los estudios concentraron su atención en comprender, en primer lugar, las causas y especificidades de las migraciones regionales (oriundas especialmente de las provincias de Azuay y Cañar) en dirección hacia ese país, para después dar cuenta de un flujo con características y dinámicas diferenciadas: la emigración del pueblo *Kichwa* Otavalo.

La salida masiva de población desde finales de los años noventa marca, sin embargo, un parteaguas a nivel local e internacional en los estudios sobre el fenómeno. Con el “boom migratorio” de ecuatorianos -cuyos pormenores revisaremos en el capítulo de contextualización- aumenta de manera exponencial el interés y la producción académica sobre el tema, al tiempo que se diversifican las líneas de investigación que intentan arrojar luz sobre un éxodo creciente, pero poco conocido. En un primer momento los análisis asumen de forma protagónica la perspectiva económica, para luego incluir aspectos de naturaleza política, social, cultural, étnica o de género, capaces de alimentar la salida constante de ecuatorianos.

Más tarde, las pesquisas pretenden caracterizar a los migrantes, definiendo su perfil y especificidades, a la vez que establecen comparaciones con las olas migratorias pasadas definiendo, a modo de ejemplo, las diferencias de clase, género, origen, destinos o edad registrados. Se intenta comprender, en particular, la ampliación de los destinos migratorios y la elección de España e Italia como países privilegiados de los flujos, en detrimento de los Estados Unidos de América. Una vez trazados los rasgos más sobresalientes de este ciclo, empiezan a elaborarse numerosas investigaciones que tienen como fin entender las modalidades de inserción de los inmigrantes ecuatorianos en los países huéspedes, deteniéndose a tal propósito, en el estudio del asentamiento de estas comunidades en los nuevos territorios y en sus procesos de movilidad social, al igual que en las problemáticas de integración asociadas primero a la legalización de su estatus migratorio y después a su permanencia (FLACSO-SENAMI, 2008; Álvarez, 2012).

En esta segunda fase la emigración es asociada constantemente con pérdidas y costes: individuales, familiares y colectivos. Abundan, por lo tanto, las referencias a la desarticulación familiar y local, así como a los traumas psicológicos provocados por

estos procesos en infantes y adultos. No faltan tampoco las perennes referencias a la pérdida de capital humano y financiero que la salida de población económicamente activa comporta para el país, o a los peligros y “desgracias” que la emigración acarrea en términos de derechos humanos, debido al círculo vicioso que se establece entre contratación de coyotes, adquisición de deudas, inmigración irregular y crimen organizado, particularmente en el caso de trata y tráfico de personas. La organización social de los ecuatorianos en sus nuevos países de destino pronto reveló también que los abusos se extendían más allá de las fronteras nacionales mediante fenómenos como la explotación laboral, el racismo, la discriminación y la vulnerabilidad social a la que los inmigrantes estaban expuestos. Aun así, la llegada constante de remesas no permitiría la consolidación de esta imagen como marco referencial exclusivo. El progresivo aumento de los recursos económicos enviados desde el exterior suscitó desde temprano el interés de académicos e instituciones públicas, y a raíz de ello, empezó a extenderse la opinión de que la emigración podría también implicar notables beneficios para el país.

De esto se desprende, que uno de los temas que aquí nos ocupa: el vínculo entre migraciones y desarrollo cuenta con una fértil literatura, aunque debe subrayarse que dentro de esta, abundan las posturas críticas que ponen en entredicho la centralidad atribuida a los migrantes como agentes de desarrollo local, nacional y transnacional (Vallejo, 2004; Guerrero, 2006; Acosta, 2006b; Palazuelos, 2010; Palazuelos y Villarreal, 2013; Rebaï, 2014; Herrera y Eguiguren, 2014). En línea con las opiniones predominantes acerca de este nexo, los análisis producidos dentro y fuera de Ecuador, examinan las potencialidades que la migración encierra a través de diversas aristas: remesas, codesarrollo, migración cualificada, diásporas y retorno.

Dentro de este amplio abanico de temas, las remesas son sin duda alguna el argumento predilecto y el que más publicaciones ha generado. Sobre estos rubros cabe enumerar, en primer término, todos aquellos estudios que a partir de una lógica principalmente económica investigan la influencia macroeconómica que los mismos tienen en virtud de constituir la segunda fuente de entrada de divisas después del petróleo (Villamar y Acosta, 2002; Bendixen & Associates, 2003; Acosta, López y Villamar, 2004a, 2005; Acosta, 2006a, 2006b; Sánchez, 2004, 2009; Olivie, Ponce y Onofa, 2008; Bertoli y Marchetta, 2014). De forma pionera, estos trabajos intentan explicar el monto total de remesas y la tipología de estos rubros, a la vez que trazan un mapa de sus principales lugares de origen y destino, así como del perfil de sus

receptores. Los autores de esta línea de investigación, en sintonía con las perspectivas de corte optimista y pesimista sobre el tema, coinciden en señalar los impactos benéficos de la inyección de liquidez que las remesas representan; su contribución a la estabilidad macroeconómica del país; y sus efectos directos e indirectos sobre la reducción de los niveles de desempleo, pobreza y desigualdad nacionales permitiendo, entre otros resultados, mayores inversiones en educación y salud. Contemporáneamente, subrayan los límites de estabilidad y sostenibilidad de estos flujos, a la vez que mencionan efectos indeseados de las remesas como el aumento de las tasas de inflación, consumo e importaciones.

Los efectos implícitos y explícitos de las remesas sobre las economías familiares y locales tampoco han pasado desapercibidos. Los análisis microeconómicos sobre la influencia de estos rubros en las condiciones de vida de sus receptores han estudiado zonas urbanas y rurales del país, con particular atención en los territorios más afectados por la salida de población. En esta línea, algunos de los estudios más sobresalientes (Wamsley, 2001; López y Villamar, 2003; Cabannes, 2004; Acosta y Egüez, 2006; Parella y Cavalcanti, 2006; Cortés y Ortega, 2008; González *et al.*, 2009; Ledesma, 2009; Stefoni *et al.*, 2010; Vasco, 2011; Mata, 2014; Mendieta, 2014) han identificado las potencialidades de las remesas para el desarrollo familiar y local de las comunidades de proveniencia de los migrantes, deteniéndose algunas veces en el papel desempeñado por cooperativas y otras estructuras financieras locales, y otras, en comprender los factores que contribuyen al uso productivo de estos rubros, así como al ahorro, inversiones y empleos a los que pueden dar lugar.

De forma paralela, los trabajos destacan los efectos indeseados de la recepción de remesas, tales como el aumento de la desigualdad social o el estímulo de una mentalidad rentista entre sus receptores. Algunos autores (Caguana, 2008; Camacho y Hernández, 2009) han tratado también de comprender los impactos socioeconómicos de las remesas entre poblaciones rurales con alta presencia indígena captando, además de variables sociales, elementos de carácter étnico; mientras que un nutrido grupo de investigaciones se ha centrado más bien en medir la influencia de las remesas sobre mayores niveles de inversión social en educación, salud o nutrición (Olivie, Ponce y Onofa, 2008; Calero *et al.*, 2009; Antón, 2010; López y Chi, 2012; Mata, 2013a).

Existe también un amplio cuerpo de publicaciones que explora, más allá de un abordaje puramente económico, las transferencias no materiales, es decir, los discursos, imaginarios y significados sociales o culturales asociados al envío de las remesas; profundizando sobre los lazos afectivos, procesos de movilidad social, formas de instrumentalización de los migrantes y relaciones que ligan estos últimos con su país de procedencia (Sanz 2009; Stefoni *et al.*, 2010; Oso 2011, Mata, 2011, 2012). Dentro de este panorama, otra prolífica línea de investigación es la de las motivaciones, impactos, usos y significados que subyacen al envío y recepción de remesas en función del género de los remitentes y receptores (Herrera y Martínez, 2002; Herrera, 2005; Mata, 2013b). A partir de la crisis de 2008 y de la desaceleración de los flujos de remesas especialmente provenientes de Europa, se han publicado también diversos trabajos que buscan captar los significados de esta caída y sus posibles impactos sobre la economía nacional y familiar (De Pauw, 2010; Esparragoso, 2012; Mata, 2014).

Otro argumento que suscitó temprano interés tras la salida masiva de ecuatorianos fue las posibilidades de desarrollo mutuo que la emigración brindaba para las sociedades de arribo y origen, no solo en términos económicos, sino también en las esferas política, social y cultural. Los trabajos sobre el codesarrollo abarcan un amplio número de estudios de caso y estrategias cooperativas bilaterales. Aunque la mayoría tenga como origen España, el tema también ha suscitado interés en Ecuador, Italia y otras naciones, bien como ejemplo de una nueva forma de gestión de las migraciones para los Estados involucrados en el proceso, bien como una muestra de la capacidad de los Estados nacionales de adaptarse a los nuevos tiempos de la globalización y del transnacionalismo. La mayor parte de las publicaciones analiza una pluralidad de elementos en los proyectos y estrategias de codesarrollo, que incluyen a los actores, prácticas e intereses a los que estos responden, subrayando como corolario tanto las potencialidades como los límites de esta opción (Acosta *et al.*, 2006; Cortés, 2005, 2009, 2010, 2011a; Pedreño y Sánchez, 2009; Pérez, 2009; Díaz, 2011; Boccagni y Piperno, 2010; Piperno, 2014; Alfaro, 2014).

La preocupación por la salida de población cualificada y por la posible fuga o desperdicio de cerebros que la emigración comporta se hizo también visible desde los primeros años del *boom* migratorio ecuatoriano. Las publicaciones que forman parte de este campo expresan preocupación por la salida de colectivos con alta formación o especialmente importantes para el desarrollo del país como médicos, enfermeras y



profesores, pero también por personas con perfil técnico que se vieron obligados a abandonar el país tras la explosión de la crisis económica. Algunos buscan por esta razón interpretar y cuantificar las dimensiones de la migración cualificada en sus diversos destinos, mientras que en años recientes el énfasis ha sido puesto sobre las potencialidades que los miembros destacados de la diáspora brindan al país, debido a los programas gubernamentales que promueven su repatriación y su vinculación con la estrategia de desarrollo nacional (Merino, 2007; Herrera, 2008a; CIDALIA-SENAMI, 2009; Pagnotta y Ramírez, 2010; Villarreal, 2011; Coloma, 2011, 2012, 2014).

Para terminar, en el ámbito del nexo entre migraciones y desarrollo existe también un número relevante de trabajos que da cuenta de las potencialidades ofrecidas por la migración de retorno para el desarrollo del país. Este tema, desde la crisis mundial de 2008, además de Ecuador, ha sido particularmente fructífero en España e Italia, disponiendo de numerosos estudios que describen, clasifican e interpretan las problemáticas relacionadas con el regreso de los migrantes, al tiempo que identifican los posibles impactos de este fenómeno a nivel local y nacional (Boccagni, 2009; Schramm, 2011; Castillo, 2011; Mejía y Castro, 2012; Moncayo y Herrera, 2011; Cortés, 2011b; Moncayo, 2011, 2014; Peris *et al.*, 2011; Boccagni y Lagomarsino, 2011; Herrera *et al.*, 2012; Hernández, 2012; Alfaro *et al.*, 2013; Parella y Petroff, 2014). Debido al interés mostrado por los países receptores de inmigración en la promoción del retorno, sea voluntario o forzado, algunas veces estas publicaciones examinan las medidas estatales que buscan promoverlo, aunque en otros casos, la mirada recae en el Estado ecuatoriano y en las medidas dispuestas por este último para aprovechar los beneficios que este colectivo de población ofrece.

De forma complementar a cuanto hasta aquí se ha reseñado, la literatura sobre la política migratoria del país y sobre los vínculos existentes entre el Estado y los ecuatorianos expatriados es muy extensa y comprende diversas líneas de trabajo. En el tema que aquí nos compete, debemos aludir en primer lugar a todas las publicaciones abocadas a comprender las respuestas estatales frente al éxodo histórico de población registrado en el país desde finales de los noventa. En esta línea, destacan en particular los trabajos institucionales y académicos que examinan la legislación e institucionalidad vigente en el país en materia migratoria, así como el marco normativo regional e internacional sobre migraciones y derechos humanos (De la Vega y Túpac-Yupanqui, 2004; Ponce, 2005, 2006; Herrera *et al.*, 2005; Carrión, 2006; Serrano, 2008;

Eguiguren, 2011; Courtis, 2011; Quiloango, 2011; Herrera *et al.*, 2012; Alfaro *et al.*, 2013). Varios de estos estudios tienen como propósito describir y examinar las medidas estatales frente a la emigración regular e irregular; el aumento desmesurado de demanda de servicios en las representaciones diplomáticas del país; y los programas gubernamentales frente a fenómenos como la separación familiar, la formación de comunidades ecuatorianas residentes en el exterior o el mantenimiento de sus lazos con Ecuador. Adicionalmente, algunas de estas publicaciones procuran también formular recomendaciones de política pública en materia migratoria.

Una línea de trabajo particularmente fecunda es también la de los estudios realizados a partir de la perspectiva transnacional que rastrean el mantenimiento de vínculos entre los Estados y las diásporas y, dentro de ellos, las prácticas, actores y acciones que forman parte de este proceso. Aquí cabe referirse, sobre todo, a aquellas publicaciones que abordan la concesión de derechos a los expatriados, las singularidades del voto extraterritorial de los ecuatorianos, los discursos y acciones promovidas por el Gobierno dirigido por Alianza País o los programas gubernamentales volcados a fomentar lazos perennes entre las comunidades residentes fuera de las fronteras nacionales y su país de origen. El interés recae principalmente en las transformaciones promovidas a raíz de la aprobación de la Carta Magna de 2008 y de una institucionalidad específica para el tratamiento de la movilidad humana en sus múltiples versiones (Benavides, 2008; Araujo y Eguiguren, 2009a; 2009b; Araujo, 2009, 2010; Pérez y Valle, 2009; Benalcázar, 2009; Koller, 2009; Arcentales, 2010; Arcentales y Garbay, 2012, Moncayo y Herrera, 2011; Alfaro *et al.*, 2013; Ramírez y Quezada, 2010; Ramírez y Boccagni, 2010; Palazuelos y Palazuelos, 2010; Margheritis, 2011; Cortés y Sanmartín, 2010; Ramírez, 2011, 2012, 2013; Boccagni y Ramírez, 2013; Boccagni, 2014; Reinoso, 2014).

En este marco y gracias al reconocimiento constitucional de la familia transnacional, se ha consolidado también el interés por discernir a las familias como objeto de intervención estatal por parte de Ecuador y los Estados de destino (especialmente España, Italia y Estados Unidos), analizando para ello los discursos y programas a este fin diseñados, así como las formas en que las políticas migratorias inciden sobre las elecciones y subjetividades de hombres y mujeres migrantes (Herrera, 2008b; Herrera, 2011). En suma, estos trabajos ofrecen análisis más sensibles a la

interacción entre Estados y migrantes, o en otros términos, persiguen desentrañar los nexos entre agencia y estructura en el campo migratorio.

En cuanto a las **limitaciones de la investigación** queremos recordar que, pese a las posibles virtudes, nuestro trabajo merece también algunas reservas. Uno de los elementos más visibles es tal vez la diferenciación artificial que establecemos entre *inmigración* y *emigración* dentro de la política migratoria del Estado ecuatoriano. Pese a ser conscientes de que ambos fenómenos constituyen parte de un mismo proceso y están íntimamente relacionados, nos hemos centrado solo en la política de emigración para analizar el vínculo establecido entre migraciones y desarrollo, así como otros enfoques que alimentan el quehacer público en esta materia. Por consiguiente, nuestra investigación aborda solo de manera parcial algunas de las interrelaciones entre la entrada y la salida de población o aspectos que regulan la movilidad humana en sus diversas aristas, al tiempo que soslaya buena parte de las acciones gubernamentales creadas en el periodo 2007-2014 frente a la inmigración, el refugio, o la trata y el tráfico de personas.

Otro elemento que merece cautela es que el trabajo tiene por cometido analizar la política de emigración ecuatoriana en términos amplios, pero a nivel metodológico algunas técnicas fueron empleadas en un contexto geográfico específico. En efecto, aunque existe un trabajo de observación participante y no participante realizado en la ciudad de Génova (Italia) y se incluye la perspectiva de assembleístas y representantes de organizaciones de migrantes ecuatorianos retornados de esta y otras latitudes, las entrevistas realizadas a informantes claves se desarrollaron exclusivamente en España y Ecuador. Dentro de ambos países, las percepciones recogidas fueron también las predominantes en algunas de las principales ciudades, omitiendo con ello otros importantes puntos de vista sobre la emigración, el retorno, los vínculos con la diáspora y el desarrollo. En la misma medida, es preciso subrayar que nuestra tesis examina la política de emigración y el nexo entre migraciones y desarrollo a partir de la definición y el trabajo que realiza el gobierno central, incluyendo solo en algunos casos referencias a la actuación de los gobiernos locales. Somos conscientes, por lo tanto, de que nuestro abordaje dedica relativamente menos atención a la riqueza de ideas y experiencias de los entes administrativos seccionales que merecerían por sí solos amplias discusiones.

La investigación aquí presentada, pese a su empeño, también adolece de una representatividad no paritaria de género en algunas categorías de personas entrevistadas como en el caso de miembros de asociaciones de migrantes y retornados. Ello se debe a que si en la mayor parte de los casos fue posible incluir en proporciones semejantes a exponentes de sexo masculino y femenino, para la categoría representantes de organizaciones de migrantes y personas retornadas, la equidad no pudo ser garantizada en función de diversos motivos. Entre los principales hemos de mencionar la mayoritaria presencia masculina en la dirección de estas organizaciones, -por lo menos, en lo que concierne la realidad de las principales ciudades ecuatorianas-, y los límites temporales de nuestro trabajo de campo que impidieron una selección más cuidadosa o extendida a otras regiones donde la participación femenina es sobresaliente.

Por último, precisamos recalcar que nuestra investigación refleja algunos elementos de la política de emigración y del vínculo entre desplazamientos humanos y desarrollo en un momento particular, muy reciente en la historia del país y cuyos impactos o resultados reales son difícilmente evaluables. Reconocemos en este sentido que nuestros objetivos de análisis son ambiciosos y encuentran numerosas dificultades a la hora de ser cumplidos, tales como, la insuficiencia de información y datos sobre programas o proyectos específicos y la valoración de sus resultados.

En cuanto al **plan de exposición** de nuestro trabajo debemos señalar que ha sido estructurado en tres diversas secciones. La primera parte “*Marco teórico y metodológico*”, consta de tres capítulos en los que se expone el referencial que guía nuestro análisis y las herramientas utilizadas. El capítulo I “*Migraciones internacionales y desarrollo: orígenes, conceptos, teorías y nexos*” recoge los diversos orígenes y visiones existentes sobre estos conceptos, así como las distintas maneras en las que se piensa su relación. Este apartado, de acuerdo a los objetivos antes descritos, se detiene en el examen detallado de los nexos entre emigración y desarrollo, describiendo para ello las diversas posturas sobre el papel de las remesas, las diásporas, la migración cualificada, el retorno y el codesarrollo sobre el progreso de los Estados de origen. Da cuenta, además, de las posturas clásicas sobre el fenómeno: pesimistas y optimistas, para luego abordar las perspectivas más recientes y heterogéneas formuladas bajo el prisma transnacional.

El capítulo II “*Políticas migratorias, transnacionalismo y estrategias de vinculación con las diásporas*” expone, por otro lado, el papel de los Estados sobre los desplazamientos humanos, analizando con este propósito las diversas concepciones de políticas migratorias. Este epígrafe, en función de nuestras metas, se prolonga en el concepto y características de las políticas de emigración, refiriéndose después a las influencias externas ejercidas sobre las mismas por actores no estatales en un contexto internacional interdependiente. El capítulo finaliza con una exposición del rol estatal en referencia al transnacionalismo de los migrantes y con el análisis de las relaciones entre los Estados y las diásporas.

El capítulo III “*Metodología*” resume la forma y las herramientas elegidas para examinar la información empleada como parte de nuestro fenómeno de estudio. En el mismo se ilustran de manera pormenorizada los precedentes de investigación que orientan nuestra tesis y el método utilizado: la etnografía multisituada o transnacional. El apartado cita, asimismo, las técnicas de investigación, la tipología de fuentes empleadas, las actividades y dificultades encontradas a lo largo de nuestro trabajo de campo, y por último, los instrumentos utilizados para analizar los datos a disposición. Esta sección da cuenta, por otra parte, de las características personales y del papel de la investigadora sobre un fenómeno con el que mantiene lazos de carácter biográfico y profesional.

La segunda parte de nuestra tesis retrata la contextualización de nuestro fenómeno de estudio y está compuesta por el capítulo IV “*Ecuador: características socioeconómicas, movilidad humana y transformaciones en tiempos recientes*”. En el mismo ofrecemos algunas claves de interpretación de la historia reciente del Ecuador y de la movilidad humana local e internacional del país. Exponemos, asimismo, las primeras respuestas estatales frente al éxodo masivo de población registrado entre finales del siglo XX y principios del XXI, para luego detenemos en la evolución del panorama migratorio reciente del país, no compuesto exclusivamente por la emigración o por el retorno de ecuatorianos a consecuencia de la crisis económica en Europa o Estados Unidos, sino también por la inmigración, el refugio, el tránsito y, finalmente, la trata y el tráfico de personas. A continuación, describimos brevemente algunas características del proceso de cambio vivido por Ecuador desde 2006 con la llegada de la Revolución Ciudadana, haciendo hincapié en sus propuestas y conquistas en materia socioeconómica. Especial atención reservamos en este contexto al Buen Vivir o *Sumak*

*Kawsay*, concebido como un replanteamiento del concepto clásico de desarrollo, a partir de posturas postdesarrollistas y de la cosmovisión de los pueblos andinos. Sucesivamente hacemos alusión a algunos de los principales conflictos y desafíos que enfrenta el nuevo Gobierno nacional.

En la tercera parte “*Análisis de los datos y resultados*” proporcionamos los principales hallazgos de nuestra investigación. El capítulo V “*Migraciones y desarrollo, derechos, vínculos con la diáspora y prevención de la emigración irregular: la política de emigración del Ecuador en el periodo 2007-2014*” expone las características, enfoques y funcionamiento de la política de emigración ecuatoriana en los gobiernos dirigidos por Alianza País. El capítulo traza, por otro lado, el marco normativo nacional e internacional en materia migratoria, a la vez que analiza las principales fuentes que alimentan la construcción de políticas públicas frente a esta temática y algunos de sus principales hitos. En sus páginas se analiza también el vínculo entre emigración y desarrollo a nivel teórico y práctico, a la vez que se describe el papel que desempeñan los actores nacionales y foráneos, así como los planes y programas aplicados en función de las distintas visiones en las que se inspira la política de emigración.

Finalmente, se reflejan en la parte final de esta tesis las *conclusiones* de nuestro trabajo, algunos anexos, una lista detallada de los documentos institucionales analizados y la bibliografía utilizada para su realización.

# PARTE I: MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

## Capítulo I: Migraciones internacionales y desarrollo: orígenes, conceptos, teorías y nexos

La palabra migración es un término polisémico a través del cual históricamente se ha descrito una gran variedad de fenómenos, tales como el nomadismo, las invasiones, las conquistas, los desplazamientos forzados provocados por guerras, desastres naturales, motivos comerciales o por procesos de colonización. Paralelamente, las migraciones voluntarias o forzadas han sido fruto de la formación de naciones y del surgimiento de Estados e imperios. En épocas más recientes, su uso se ha restringido a la descripción de procesos de desplazamiento de individuos o familias, generalmente por motivos económicos o sociales (Castles y Miller, 2004; Carassou, 2006, Livi, 2002; 2010).

Originalmente el término migración proviene del latín *migratio-onis*, y como recoge D’Ors (2002:92) la familia de términos compuesta por verbos, sustantivos y adjetivos con la raíz común *migrar*, remite al verbo latino *migro*, cuya acción “cambiar de lugar”, se refiere tanto a personas como a cosas y es utilizada además para describir el cambio o el traslado del domicilio a otro lugar. Si bien los orígenes etimológicos del término son claros, aún no existe un criterio generalmente aceptado acerca de lo que debe ser entendido por migración. Las definiciones actualmente disponibles carecen de objetividad y están condicionadas por los intereses estatales y económicos en juego, así como por los objetivos y diversas orientaciones ideológicas de sus creadores. Sumado a esto, y en razón del carácter dual del fenómeno migratorio constituido por la emigración y la inmigración, la clasificación que se realiza del fenómeno depende también de cuál de estos dos aspectos se considere (Sayad, 2010).

A la hora de definir las migraciones, algunos estudiosos (Kosinski y Prothero, 1975; Pollini y Scidà, 2002) tienen en cuenta criterios como los límites territoriales en los que se desarrollan, la distancia, el tiempo o la duración del fenómeno. En base a estos elementos las migraciones pueden ser clasificadas como migraciones internas o

externas;<sup>2</sup> procesos de corta o larga duración, o más bien como desplazamientos temporales o permanentes. Si se contemplan otros factores como las decisiones que dan origen a las migraciones, estas pueden ser concebidas como voluntarias o forzadas. Según las formas que asumen, las mismas pueden ser también espontáneas o programadas y pueden responder a causas económicas, políticas, familiares, sociales, culturales, religiosas o ambientales.

En línea con el enfoque de los autores arriba citados, de acuerdo al estatus jurídico de quienes se desplazan, las migraciones pueden definirse como legales o ilegales, mientras que a partir del número de personas involucradas en el proceso, pueden ser clasificadas como migraciones individuales, familiares o colectivas. Conforme al tiempo y a la duración del fenómeno pueden ser valoradas también como permanentes, temporales o circulares. En base a criterios como las características de los migrantes pueden ser estimadas como migraciones cualificadas y no cualificadas o femeninas y masculinas; mientras que en función de las particularidades del proceso pueden asumir modalidades pacíficas o militares, y de acuerdo al contexto de inserción pueden ser urbanas o rurales. Además, en sintonía con los propósitos de sus protagonistas, pueden asumir un carácter innovador o conservador, siendo juzgadas a tal respecto como migraciones de éxito o fracaso en las sociedades de llegada o en los países de origen en los casos de retorno.

La gran cantidad de tipologías y la inflexibilidad de criterios para distinguir las migraciones en ocasiones dificultan la comprensión del fenómeno en sus varias aristas. En determinados contextos, por ejemplo, las migraciones internacionales pueden registrarse entre distancias cortas y pueblos semejantes culturalmente; mientras que los desplazamientos internos pueden poner en contacto a pueblos con características disímiles, divididos por grandes distancias. A veces, tal como sucedió con la desintegración de la ex Unión Soviética, las migraciones pueden asumir además un carácter artificial, debido a que antiguos ciudadanos y migrantes internos empiezan a ser registrados como extranjeros de los Estados apenas fundados (Castles, 2000).

La multiplicidad de definiciones y tipologías del fenómeno migratorio se expresa en los contenidos de fuentes oficiales, investigaciones académicas, informes de

---

<sup>2</sup> En el análisis del fenómeno, autores como Donald Bogue han señalado que la migración interna y la internacional no son formas de desplazamiento independientes, sino que están estrechamente vinculadas y se influyen mutuamente (Bogue, 1975, citado en Carassou, 2006:59).



organizaciones internacionales y foros de discusión que intentan comprender sus singularidades. Así por ejemplo, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE) en su XXII versión contiene diversos apartados que definen procesos que pueden ser calificados como migración: a) la emigración; b) la acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él, usado principalmente para hablar de las migraciones históricas de los pueblos; y, c) el desplazamiento geográfico de individuos o grupos, generalmente por causas económicas o sociales.

Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2006a:38)<sup>3</sup> define la migración como el: «movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos». Al contrario, desde instancias críticas como el Foro Social Mundial de las Migraciones o el Foro Mundial Alternativo de los Pueblos en Movimiento, los desplazamientos entre países se conciben, -con independencia de sus causas y características- como un fenómeno natural y humano. Las migraciones son, de esta suerte, fruto de las desigualdades entre el Norte y el Sur del mundo, junto a la falta de oportunidades y condiciones dignas de vida que caracterizan a gran parte de la humanidad.

A pesar de los diversos puntos de vista sobre el fenómeno, lo cierto es que las migraciones son un hecho complejo e intrínsecamente humano. Constituyen una acción colectiva que afecta a toda la sociedad, sea en las áreas de salida que en las de llegada, y provocan expresivas transformaciones a nivel global en las relaciones políticas, económicas y sociales (Castles, 2000, 2010; Castles y Miller, 2004). Como fenómeno colectivo la movilidad humana ha atravesado diversas fases que han alterado sus rasgos y su dirección. Hemos pasado así de los desplazamientos mayoritarios en dirección Norte-Sur a flujos orientados en sentido contrario. Hoy en día, estos flujos se han visto potenciados por las transformaciones provocadas por la globalización en esferas como el transporte y las tecnologías, dinamizando ulteriormente sus dinámicas y haciendo del

---

<sup>3</sup> La OIM fue creada en 1951 tras la Segunda Guerra Mundial. Se fundó bajo la denominación de Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (PICMME) con el fin de reasentar a los más de 11 millones de personas afectadas por el conflicto armado. En 1989 asumió su nombre actual y desde entonces constituye el principal foro internacional de debate sobre las migraciones y sus implicaciones a nivel mundial. Actualmente está compuesta por 151 Estados miembros y 12 Estados observadores, además de numerosas organizaciones intergubernamentales y ONGs que se ocupan de temas migratorios. Fuente: <https://www.iom.int/es/historia>. Consultado el 24/10/2014.

fenómeno un elemento cada vez más significativo a nivel mundial que suscita preocupaciones en ámbitos como la seguridad, la soberanía y los derechos humanos.<sup>4</sup>

## 1.1 LOS MOVIMIENTOS HUMANOS A LO LARGO DE LA HISTORIA

Los seres humanos son una especie móvil y su capacidad para desplazarse de un lugar a otro representa una de sus principales características, amén de constituir el medio que les ha permitido adaptarse a las condiciones del planeta y mejorar sus formas de vida (Livi, 2010). Ya sea por necesidad, búsqueda de oportunidades o como medio de sobrevivencia, el desplazamiento ha sido un recurso utilizado por los seres humanos a lo largo de su historia y uno de los principales instrumentos del cambio social (Castles y Miller, 2004; Castles, 2010).

En opinión de Livi (2002, 2010) la ocupación del planeta tierra es resultado de la acción simultánea de dos factores: por un lado, la capacidad de reproducción y crecimiento demográfico de la especie humana, y por otro, la competencia de moverse y migrar. Antes de la constitución de límites territoriales estables, los desplazamientos humanos tenían el carácter de nomadismo y asumían diversas modalidades en función de sus motivaciones y de las personas que involucraban. Las migraciones prehistóricas, por ejemplo, estuvieron motivadas esencialmente por necesidades de sobrevivencia y factores exógenos como los cambios climáticos. Estos desplazamientos de cazadores recolectores, prófugos y difusores de la agricultura se caracterizaron por ser graduales, por desarrollarse en territorios vacíos o con escasa densidad poblacional, y por tener un elevado grado de iniciativa individual; mientras que la Antigüedad y la Edad Media fueron el escenario de desplazamientos más amplios, cuyo objetivo era la obtención de

---

<sup>4</sup> Para atender el interés en relación a este tema existe actualmente una Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ICRMW), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158, del 18 de noviembre de 1990. Esta Convención, aprobada en 2003 tras la aceptación de 20 Estados, tiene como base las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo sobre los derechos de los inmigrantes: la Convención 97 de 1949 y la Convención 143 de 1975. Entre sus resultados, además de haber ampliado el marco jurídico en materia de migraciones internacionales, sobresalen las acciones para prevenir la trata y la explotación de inmigrantes irregulares, al igual que la promoción de derechos y garantías para los migrantes y sus familias. Paralelamente, los derechos de los migrantes están regulados por los siguientes instrumentos internacionales: el Acuerdo Internacional sobre Derechos Políticos y Civiles (AIDPC); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR); la Convención contra la Tortura (CAT); la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CERD); la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CETFDICM); la Convención sobre los Derechos del Niño (CIDN) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD). Los protocolos de Palermo sobre Trata y Tráfico que complementan la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Transnacional también hacen referencia a los derechos de los migrantes. Estos son: el Protocolo de Naciones Unidas para prevenir, suprimir y castigar la Trata de Personas y el Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. En última instancia las personas migrantes también están protegidas por tratados regionales y por las legislaciones nacionales (OIM, 2013b:41-42).

recursos, la conquista de territorios o el comercio. En todo este proceso, la esclavitud de individuos y colectivos enteros de población tuvo un papel esencial.

Durante la Edad Moderna en Europa aparece una nueva forma de organización y poder político: el Estado y con este último las migraciones propiamente dichas. Como afirma Zolberg (2006: 26-27), el nacimiento del Estado moderno, su consolidación y la emergencia progresiva en diversos espacios de Estados legalmente soberanos y mutuamente excluyentes fue un parteaguas respecto a la movilidad humana, puesto que desde su creación las migraciones internacionales se convierten en un proceso de transferencia de individuos de una jurisdicción a otra. Es con el Estado, en efecto, que se afianza la soberanía sobre un territorio y se establecen límites locales, al tiempo que nacen políticas de regulación y control sobre los desplazamientos y reglas de pertenencia y ciudadanía.

A lo largo de este periodo histórico los grandes descubrimientos de nuevas regiones y continentes propiciaron también la exploración de tierras y, a la postre, el asentamiento de nuevas poblaciones en territorios hasta entonces desconocidos. En esta fase la esclavitud alcanzó su cenit y el transporte de población africana para trabajar en las plantaciones y minas del nuevo mundo (calculado entre 10 y 20 millones de personas) se convirtió en el mayor ejemplo de migración forzada de la historia. Después de la abolición del comercio de esclavos y como desenlace de este proceso, a mediados del siglo XIX las potencias coloniales encontrarían un nuevo sistema de migración laboral basado en condiciones contractuales de cuasi servidumbre<sup>5</sup> (Sutcliffe, 1998; Castles y Miller, 2004).

A raíz de las revoluciones industriales de los siglos XVIII y XIX, las migraciones tienen como epicentro Europa. Las revoluciones industriales provocaron intensos cambios en las tecnologías, transportes, mercado de trabajo y dinámicas demográficas, a la vez que transformaron las actividades comerciales y agrícolas de la época. En una primera fase propiciaron además movimientos de población interna en dirección campo-

---

<sup>5</sup> Bajo este sistema, utilizado por las potencias coloniales en cuarenta países, se reclutaron grandes contingentes de trabajadores, también conocidos como *coolies* y provenientes de la India, China y las Islas del Pacífico. La contratación se hacía en condiciones extremadamente ventajosas para los empleadores y las clases dirigentes de los países receptores y en términos sumamente precarios para los trabajadores. Estos últimos desempeñaban varias funciones en plantaciones agrícolas, obras de infraestructura y servicio doméstico de las Indias Occidentales, África, América del Norte, islas del Océano Índico y Sudeste Asiático. Aunque no se sabe a ciencia cierta el número exacto de trabajadores, se calcula que desde 1834 hasta la abolición de este sistema en las colonias holandesas, entre 12 y 37 millones de personas estuvieron involucradas en esta forma de cuasi servidumbre (Potts, 1990:63-103, citado en Castles y Miller, 2004:73).

ciudad y, más tarde, desplazamientos intraregionales y extraeuropeos. Los flujos intraeuropeos tuvieron diversas motivaciones (económicas, políticas, bélicas <sup>6</sup> y religiosas), pero sus raíces fueron el hambre y la pobreza que azotaba al Viejo Continente. Estos se registraron principalmente desde países con menores niveles de desarrollo o con mayores conflictos (Polonia, Irlanda, Italia, Rusia), hacia Estados mejor posicionados económica y políticamente (Inglaterra, Francia, Alemania, Suiza y Bélgica). Contemporáneamente y en razón del dinamismo de sus economías, países como Estados Unidos, Canadá, Argentina, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica se convirtieron en fuertes polos de atracción de población europea, movilizand o a más de 50 millones de personas entre 1846 y 1939 y provocando impactos significativos en la áreas de origen y destino<sup>7</sup> (Castles y Miller, 2004).

Después, el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales, debido al estancamiento económico y la incertidumbre generalizada imperante fue un periodo de escasos desplazamientos (Castles, 2000; Castles y Miller, 2004). La menor movilidad internacional estuvo motivada por la crisis económica de la época, derivada de la Gran Depresión, así como por la hostilidad en aumento hacia los inmigrantes que desembocó en la aprobación de políticas restrictivas que limitaban el ingreso de población, al igual que el disfrute de derechos de ciudadanía. Este panorama cambió, sin embargo, con la Segunda Guerra Mundial que alteró los patrones migratorios de flujos laborales y de población refugiada europea. En la misma medida, las políticas de atracción de mano de obra europea aplicadas por países extraregionales como Estados Unidos, Argentina y Australia atizaron las motivaciones de los trabajadores del continente y provocaron la salida de millones de personas.

Tras el segundo conflicto bélico mundial aumentó el volumen de las migraciones y el abanico de destinos de los migrantes. A partir de este momento, si bien existen

---

<sup>6</sup> El reclutamiento de personas durante la Primera Guerra Mundial por parte de países como Gran Bretaña y Francia no solo incluyó ciudadanos europeos, sino también diversos contingentes de población provenientes de sus colonias.

<sup>7</sup> Los efectos de estas corrientes migratorias tanto en las sociedades expulsoras como en las receptoras fueron gigantescos, especialmente si se analizan en relación a los flujos contemporáneos. Una diferencia fundamental es que si en el pasado los desplazamientos eran vistos como fuente de beneficios para los países involucrados, hoy -salvo excepciones- los mismos son analizados bajo la óptica de que representan un problema, especialmente en las sociedades receptoras. Los antiguos flujos produjeron efectos en la estructura poblacional y los ámbitos social y cultural, pero los mayores impactos se registraron en la esfera económica. De hecho, durante este periodo los trabajadores se desplazaban (con relativamente escasas restricciones) desde lugares donde abundaba la mano de obra y existían bajos salarios hacia otros donde escaseaban los trabajadores y los salarios eran altos. Las migraciones laborales produjeron, por ende, un significativo efecto igualador que, en opinión de los historiadores de la economía, supuso más de dos tercios de la convergencia salarial entre países ocurrida a finales del siglo XIX. A modo de ejemplo, se calcula que en el periodo comprendido entre 1850 y la Primera Guerra Mundial, los salarios reales de Suecia aumentaron del 24% al 58% respecto de Estados Unidos, mientras que en el mismo periodo, los salarios de Irlanda subieron del 61% al 92% en relación a los salarios de Gran Bretaña (PNUD, 2009:32).

múltiples clasificaciones, es posible diferenciar dos grandes periodos en los desplazamientos internacionales: desde 1945 hasta 1973 y a partir de 1973 hasta nuestros días. La primera fase se caracterizó en el ámbito político por la hegemonía de los Estados Unidos en el mundo occidental, la aparición del “bloque socialista” dirigido por la URSS, la aceleración de los procesos de descolonización y un relativo consenso internacional a favor de la migración (Colectivo IOÉ, 2001; PNUD, 2009). Fue un periodo de crecimiento económico europeo que provocó una desaceleración de los flujos de emigración hacia otros contextos y dio origen a numerosas corrientes migratorias internas dirigidas especialmente a países como Alemania, Francia, Bélgica y Suiza. Se debe tener en cuenta también que si las preferencias estatales de esta fase recayeron sobre las migraciones temporales, los procesos progresivos de reunificación familiar acabaron derribando las barreras iniciales y permitieron el asentamiento permanente de diversos colectivos.

Como consecuencia de la demanda de mano de obra barata por parte de los países occidentales y de los procesos de descolonización en Asia y África, a partir de este periodo empiezan además las grandes migraciones en dirección Sur-Norte (Colectivo IOÉ, 2001; Sutcliffe, 1998; Lacombe, 2008; PNUD, 2009). Un rasgo específico de esta fase es que dichos flujos se vieron favorecidos por la firma de acuerdos bilaterales como el *Programa Bracero*<sup>8</sup> y por programas de contratación de trabajadores temporales firmados por varios países europeos como Alemania y Francia. Por otro lado, conflictos civiles y militares o crisis políticas en Asia, África y el Caribe, dieron lugar a expresivos contingentes de refugiados en dirección Sur-Sur. La expansión del capitalismo y el creciente recurso de políticas de externalización y deslocalización de la producción hacia los países del Tercer Mundo empezaron también a ocasionar un progresivo aumento de los flujos Norte-Sur.

A partir de la crisis petrolífera de 1973 y de la recesión provocada por esta última, termina el relativo consenso a favor de los flujos migratorios. Asistimos en este nuevo periodo a dos tendencias diferentes. En primer lugar, se limitan los ingresos regulares a buena parte de los países europeos y se dan por terminados los acuerdos que establecían

---

<sup>8</sup> El Programa Bracero, vigente en el periodo 1942-1964, fue un acuerdo bilateral entre Estados Unidos y México para permitir la contratación temporal de trabajadores mexicanos destinados a labores agrícolas. Gracias a sus veintidós años de duración y a la movilización de aproximadamente cinco millones de personas, constituye una de las experiencias más relevantes en el ámbito de contrataciones de trabajadores huéspedes a nivel mundial. Desde antes de su implementación el programa ha recibido numerosos elogios e importantes cuestionamientos. Para reconstruir históricamente su surgimiento y comprender sus principales alcances y fracasos, véase el balance crítico realizado por Durand (2007).

la contratación laboral de ciudadanos europeos y extraregionales. En segundo lugar, las motivaciones que alimentan el abandono del suelo natal crecen y con ellas aumentan los destinos hacia los cuales se dirigen los flujos. Países hasta entonces expulsores de población tanto en Europa como en el Golfo Pérsico, América Latina, Asia y África se convierten en receptores de población foránea. Todo esto ocurre en medio de la expansión del capitalismo, la aplicación de reformas neoliberales y el aumento de las desigualdades entre países del Primer y Tercer Mundo, algo que Harvey (2004) ha definido como el proceso de “acumulación por desposesión”. Como corolario, las migraciones adquieren nuevos contornos y nuevas direcciones. Más específicamente, a juicio de Castles (2000), desde la segunda mitad del siglo XX las migraciones internacionales son una de las principales causas de la transformación y el desarrollo social en todas las regiones del mundo. Con todo, los flujos migratorios (a excepción de los desplazamientos forzados) no han registrado aumentos radicales.<sup>9</sup> Lo mismo, -como veremos a continuación- no ha ocurrido con el número de países y las motivaciones que inducen a las personas a desplazarse que han sufrido, por el contrario, un incremento exponencial.

## 1.2 CARACTERÍSTICAS Y CIFRAS DE LA ACTUAL MOVILIDAD HUMANA

En base a los datos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DESA), 232 millones de personas en el mundo eran migrantes en 2013.<sup>10</sup> Las cifras ilustran que las dimensiones del fenómeno, pese a su importancia y a

---

<sup>9</sup> En lo específico, la base de datos de las Naciones Unidas *Trends in Total Migrant Stock*, indica que el número total estimado de migrantes internacionales aumentó de 75 millones en 1960 a casi 175 millones en 2000. Es decir, que a principios del siglo XXI una de cada 35 personas era un migrante internacional. Analizando la evolución por décadas de la proporción de migrantes internacionales se evidencia que en 1960 estos constituían el 2,5% de la población mundial; en 1970 el 2,2%; en 1980 el 2,3% y el 2,9% en 1990 y en el 2000 (OIM, 2005). Entre 2000 y 2010 se registraron, sin embargo, aumentos significativos por los que 4,6 millones de personas se añadieron a los flujos a cada año, en comparación con el promedio de dos millones por año entre 1990 y 2000. Recientemente, este número ha decrecido una vez más. Así, en el periodo 2010-2013 el número de migrantes registrados anualmente fue de 3,6 millones. No obstante, en 2013 la proporción de migrantes internacionales constituía apenas el 3,2% de la población mundial (DESA, 2013a; 2013b).

<sup>10</sup> Pese a las estimaciones, la suma total de migrantes internacionales es desconocida debido a múltiples razones. En primer lugar, no todas las zonas del mundo registran los movimientos humanos con la misma solicitud o con la misma frecuencia, y en ocasiones no cuentan con la infraestructura adecuada para hacerlo. Mientras que existen zonas como Europa Occidental y América Latina que cuentan con estadísticas confiables, otras regiones del mundo como Asia y África no disponen de datos suficientes sobre los flujos migratorios que se registran en sus territorios. En segundo lugar, existe una amplia gama de definiciones y criterios para registrar la migración internacional: algunos países calculan, por ejemplo, el número de extranjeros en base al lugar de nacimiento de las personas, y otros lo hacen por la nacionalidad, omitiendo según los casos a los inmigrantes nacionalizados o sus descendientes. Existe entonces incongruencia en las fuentes disponibles y, a la hora de realizar comparaciones, los investigadores se enfrentan a serias dificultades. Por último, las estadísticas son deficientes porque no tienen en cuenta la migración irregular que cada año moviliza a millones de personas (Castles y Miller, 2004; Tapinos y Delaunay, 2001; OIM, 2013a).

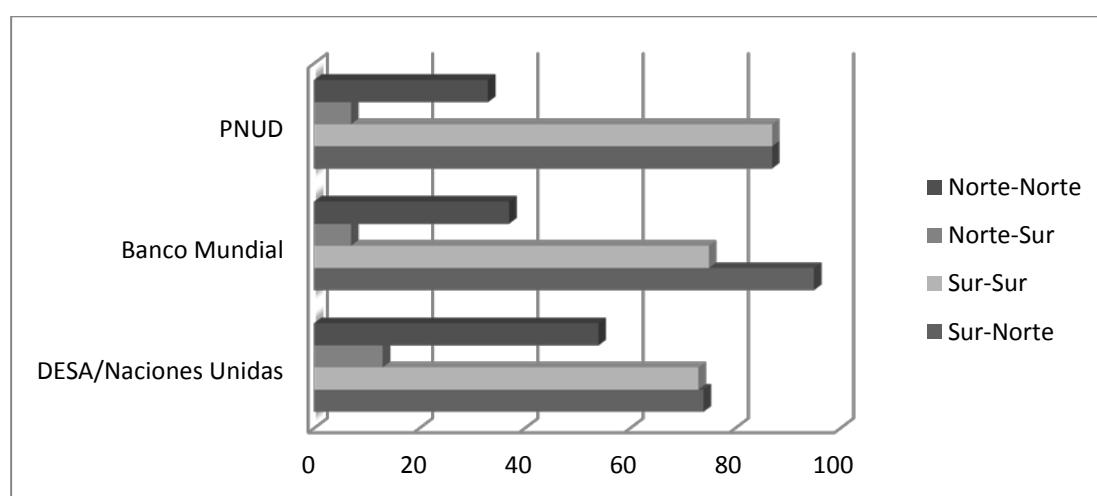
su carácter prevalentemente urbano, aún son bastante limitadas, y sobre todo, explicitan el hecho de que en nuestras sociedades, permanecer en el lugar de origen todavía constituye la regla, mientras que emigrar es más bien la excepción. Las migraciones en nuestros días han experimentado intensos cambios de naturaleza económica, política y social. Autores como Castles y Miller (2004), observan a este respecto que las migraciones contemporáneas se caracterizan por cinco aspectos esenciales: 1) la globalización del fenómeno; 2) la creciente politización del proceso; 3) la aceleración de los flujos migratorios; 4) la diversificación de las figuras migratorias y de las motivaciones que alientan los desplazamientos; y por último, 5) la feminización de las migraciones.

La globalización de las migraciones internacionales ha determinado que existan cada vez menos zonas ajenas al fenómeno y menos personas involucradas directa o indirectamente con los desplazamientos humanos y sus consecuencias. La generalización de los flujos determina que los mismos se muevan en cuatro diversas direcciones: Sur-Norte; Sur-Sur; Norte-Norte; y Norte-Sur. En base a cálculos recientes efectuados por la OIM (2013a:55), los principales corredores migratorios en relación a estas cuatro rutas son: a) *Sur-Norte*: que comprenden los desplazamientos de México hacia los Estados Unidos de América; de Turquía a Alemania; y de China, Filipinas e India a los Estados Unidos de América; b) *Sur-Sur*: que involucra a los desplazamientos de Ucrania en dirección a la Federación de Rusia y en dirección contraria, de Bangladesh a Bután, de Kazajistán a la Federación de Rusia y de Afganistán a Pakistán; c) *Norte-Sur*: conformados por los flujos migratorios de los Estados Unidos de América en dirección a México y Sudáfrica; de Alemania a Turquía; de Portugal a Brasil, y de Italia a Argentina; y d) *Norte-Norte*: que comprenden los desplazamientos de Alemania a los Estados Unidos de América; del Reino Unido a Australia, y finalmente de Canadá, la República de Corea y el Reino Unido a los Estados Unidos de América.

De esto se desprende que uno de los factores que ha experimentado mayores cambios en comparación con épocas precedentes es la geografía de los desplazamientos humanos. Aunque a menudo se confundan las migraciones internacionales con la movilidad en dirección Sur-Norte, lo cierto es que la mayor parte de los

desplazamientos del mundo tienen lugar entre países de desarrollo semejante.<sup>11</sup> Así, pese a las notables diferencias según la clasificación adoptada de Norte y Sur del mundo por parte de los organismos internacionales,<sup>12</sup> menos de la mitad de la población migrante se dirige desde países en desarrollo hacia países desarrollados; la mayor parte se traslada o bien entre países en desarrollo, o bien entre países desarrollados; mientras que un número inferior se mueve desde países desarrollados a países en desarrollo (ver gráficos 1 y 2).

**Gráfico 1. Millones de migrantes internacionales en las cuatro direcciones de la migración (2010).**



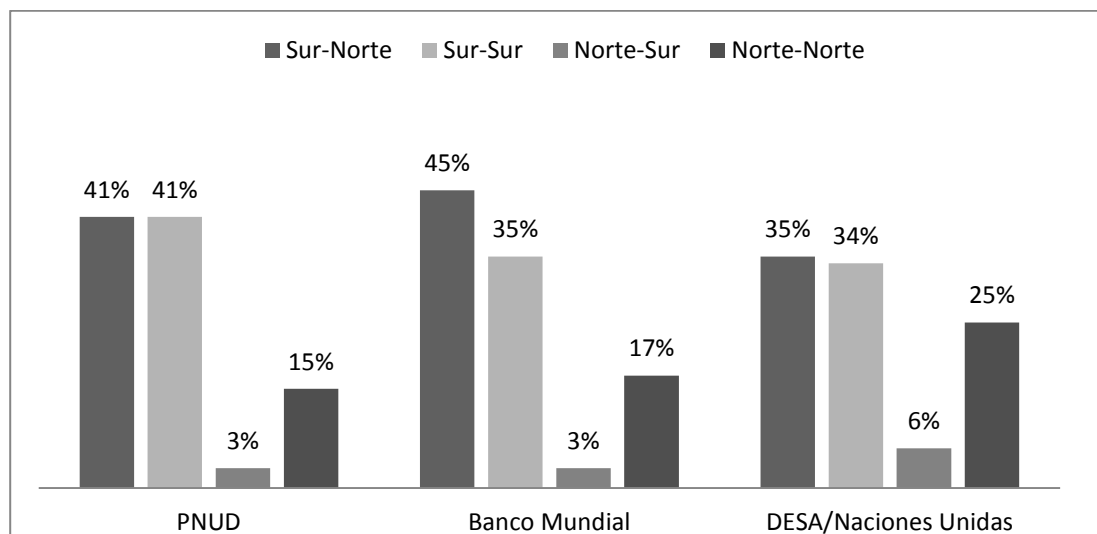
Elaboración propia. Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2013a:57).

<sup>11</sup> Pese a su importancia creciente, con frecuencia la migración Sur-Sur es marginada o subestimada en los análisis sobre la movilidad humana, ya que a nivel mayoritario esta tiene carácter informal y porque no existen estadísticas fiables sobre el fenómeno. Entre las motivaciones que alientan este tipo de flujos se incluyen factores como la capacidad de encontrar un empleo; la oferta de mejores condiciones sociales y políticas; la proximidad geográfica, las facilidades de tránsito y los menores costes, así como la existencia de redes comunitarias y familiares que reducen los efectos negativos del proceso migratorio. Al ofrecer mayores facilidades, a estas corrientes pueden acceder también sectores más amplios de población con escasos niveles de escolaridad, por lo que, la migración Sur-Sur está predominante constituida por trabajadores poco cualificados (OIM, 2013a).

<sup>12</sup> Los términos Norte y Sur utilizados para clasificar a los países más desarrollados y a los menos desarrollados se usan a partir de la década de los sesenta, aunque su empleo en el debate internacional se expandió en particular tras la caída del muro de Berlín. Son conceptualizaciones artificiales heterogéneas que no se corresponden con realidades geográficas precisas, pero que facilitan la comprensión de las diferencias socioeconómicas entre grupos de países. En general, por Norte se entiende a los países de altos ingresos, mientras que el Sur se corresponde con los países de bajos y medianos ingresos. Sin embargo, existen tres definiciones principales que dan lugar a diversas clasificaciones: la del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DESA/UN) que agrupa a los países en regiones en desarrollo y regiones desarrolladas; la del Banco Mundial (BM) que clasifica anualmente a los países según su nivel de ingresos (INB) per cápita; y las del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que adopta un enfoque más amplio de desarrollo y emplea el Índice de Desarrollo Humano para diferenciar a los países que ofrecen mejores condiciones de vida e ingresos a sus ciudadanos de aquellos que no lo hacen. En función de los diversos criterios utilizados por estas instituciones, varían tanto el número de países presentes en ambas categorías, como las cifras sobre migración y las tendencias migratorias mundiales (OIM, 2013a).



**Gráfico 2. Porcentaje del contingente mundial de migrantes internacionales en las cuatro direcciones de la migración (2010).**



Elaboración propia. Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2013a:57).

Debe mencionarse que en términos absolutos la mayoría de los migrantes internacionales proviene de los países del Sur, pero en términos relativos existe mayor probabilidad de emigración entre las personas de los países del Norte. Así por ejemplo, en base a los datos ofrecidos por las Naciones Unidas y el Banco Mundial, los migrantes internacionales en el Sur representan menos del 2% del total de la población, mientras que en el Norte suponen entre el 10 y el 12%. Estas diferencias derivan esencialmente de los desequilibrios demográficos existentes entre ambas regiones del planeta, donde al envejecimiento de la población y la disminución de la natalidad que caracterizan al Norte, se contraponen elevados niveles de población activa y altas tasas de crecimiento demográfico en el Sur. Pese a las dimensiones del fenómeno y a la variedad de circuitos existentes, la migración internacional se concentra en un número relativamente pequeño de países. Los Estados Unidos son, por ejemplo, el principal destino para la inmigración Sur-Norte y Norte-Norte, además de constituir el principal país de envío de emigrantes en los flujos Norte-Sur. Otros relevantes países de envío y acogida de migrantes a nivel mundial son la Federación de Rusia, Ucrania y la India (OIM, 2013a).

Las migraciones actuales son resultado directo de dos factores esenciales: el aumento de las desigualdades económicas internacionales y el vertiginoso crecimiento de la población en el Sur del mundo que ha contribuido a exacerbar las asimetrías entre los países desarrollados y no desarrollados. Con este escenario de fondo, las corrientes

migratorias se han visto enormemente influenciadas por el proceso de globalización que ha facilitado la movilidad humana por medio de la transformación y evolución de las tecnologías y los transportes; a la vez que ha contribuido a difundir globalmente la cultura de Occidente, sus valores y su estilo de vida, alentando ulteriormente el deseo de migrar. Es imprescindible acotar, sin embargo, que pese a la extensión y a la relevancia del fenómeno migratorio a escala mundial, tal y como señalábamos en apartados anteriores, sus dimensiones han permanecido estables. Aunque las opiniones mayoritarias sostengan lo contrario, no vivimos en la época de la migración, y el tamaño de las migraciones actuales es más bien menor en términos relativos respecto a periodos anteriores.<sup>13</sup>

Si bien existe consenso acerca de que cada vez son más las personas que se desplazan, no todos los investigadores comparten la opinión de que la globalización constituya una de las características de la movilidad humana contemporánea. Autores como Tapinos y Delaunay (2001:47) afirman, por ejemplo, que a diferencia de lo ocurrido hasta la Segunda Guerra Mundial, cuando las migraciones fueron un factor clave en la globalización de las economías, en la actualidad las mismas están excluidas del proceso de globalización. De forma opuesta a lo ocurrido con las políticas económicas que han favorecido el comercio internacional, las migraciones se han visto limitadas por la aprobación de innumerables mecanismos selectivos y restrictivos. En un contexto de desigualdades socioeconómicas entre las diferentes regiones del planeta, dichos mecanismos han propiciado el aumento de formas alternativas de desplazamiento: la inmigración irregular y las solicitudes de asilo.

Como puntualiza Aja (2004), lejos de existir una globalización de las migraciones, los efectos y el alcance de la movilidad humana son controlados por los países emisores y receptores según intereses políticos, económicos y culturales de carácter nacional e internacional; excluyendo los deseos reales de los migrantes y las convenciones internacionales sobre derechos humanos. En la misma línea, Bauman (2010) afirma que en la actualidad, los procesos globalizadores no solamente unen sino que también dividen. Así, pese a que en nuestros días la movilidad es un valor altamente codiciado, la misma está circunscrita a un determinado sector de la población mundial

---

<sup>13</sup> Aunque desde diferentes instancias se señala que vivimos en la época de las migraciones, como sostiene Alejandro Grimson, considerar que los flujos migratorios en dirección Sur-Norte han dado origen a una época migratoria sin precedentes, implica aceptar el cronocentrismo actual y equiparar la novedad del fenómeno para las sociedades europeas con una novedad que debería ser asumida por el mundo entero (Grimson, 2011:36).

caracterizado por rasgos específicos.<sup>14</sup> Vivimos, por lo tanto, en un mundo en el que existe una jerarquía de la movilidad que favorece y acoge el desplazamiento de una minoría de la población, al tiempo que genera el aumento de barreras a la inmigración, así como el rechazo y la localización forzada de la gran mayoría residente en el Sur del mundo.<sup>15</sup>

Al margen de la globalización de las migraciones, sus dimensiones y efectos tienen repercusiones sobre la política doméstica y sobre las relaciones internacionales entre Estados. Bien sea por sus implicaciones para la seguridad de los países y la diplomacia internacional, la intervención creciente de los gobiernos locales en el tratamiento del fenómeno, la participación política de los migrantes o su incorporación a las estrategias de desarrollo de los países de origen; las migraciones internacionales han modificado completamente el panorama internacional. Fenómenos como el aumento de la diversidad étnica en las sociedades receptoras o el surgimiento de comunidades transnacionales, han puesto en discusión las fronteras tradicionales, no sólo de carácter territorial, sino también las diferencias existentes entre idiomas, culturas y sociedades, socavando así la autonomía del Estado-nación. Además, al convertirse en un fenómeno permanente requieren un tratamiento y una gobernanza multilateral, por lo que, en los últimos años ha aumentado de forma expresiva el número de procesos consultivos regionales y foros multilaterales sobre el tema<sup>16</sup> (Battistella, 2005; Castles y Miller, 2004).

---

<sup>14</sup> Aunque en nuestros días las restricciones al ingreso de los migrantes no consideren oficialmente criterios raciales o de clase, en la práctica algunos aspectos selectivos de las políticas migratorias como la necesidad de poseer bienes o ciertos niveles formativos, el tener una predisposición a la integración, o el formar parte de colectivos “preferenciales” pueden incluir sesgos raciales y étnicos (Castles, 2000:20).

<sup>15</sup> En opinión de Castles (2003:15) la lógica de contención de los inmigrantes provenientes del Sur del mundo forma parte de una estrategia de seguridad de carácter global, implementada por los países ricos (receptores de inmigración) y las agencias internacionales (financiadas por estas sociedades), en la que los países en vías de desarrollo son percibidos como una fuente de conflictos, terrorismo e inestabilidad. Esta lógica se ha expandido en el mundo en desarrollo mediante la “externalización de las fronteras”, proceso por el que tanto los países emisores, como los de tránsito asumen el control y la contención de los flujos migratorios antes de que los migrantes lleguen a sus destinos.

<sup>16</sup> En un informe no exhaustivo preparado recientemente por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se contabilizaban 25 procesos de consulta, foros regionales e interregionales sobre migración (OIM, 2013b).

Otras de las características que distinguen los flujos migratorios contemporáneos de los registrados en épocas pasadas, son la aceleración de su ritmo y la diversificación de sus figuras y motivaciones. La primera característica es resultado directo de las transformaciones provocadas por la globalización y el abaratamiento de los transportes. En contraste, la diversificación de las figuras de los migrantes y las motivaciones que los impulsan a cruzar las fronteras responden a factores como la imposibilidad de los Estados en vías de desarrollo de hacer frente a sus obligaciones sociales, así como a la mala gobernanza, la corrupción y la ineficiencia de los servicios públicos que caracteriza a estos países.<sup>17</sup> En la misma medida, constituyen alicientes al desplazamiento los desequilibrios demográficos entre Norte y Sur del mundo que incrementan los problemas de desempleo y subempleo de las sociedades menos desarrolladas, a la vez que generan el envejecimiento de la población en el Norte del mundo y la necesidad de mano de obra. Por otro lado, los conflictos registrados en varias zonas del planeta; las alteraciones climáticas provocadas por el sistema económico y de producción vigente; la falta de libertades y la discriminación por fundamentos étnicos, religiosos o de género; las redes transnacionales; y por último, la atracción ejercida por el estilo de vida y las costumbres occidentales sobre el resto del mundo, contribuyen ulteriormente a estimular el abandono del suelo natal en búsqueda de un futuro mejor. En este sentido, pese a que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) afirma que alrededor del 90% de los migrantes y sus familiares pertenecen a la categoría de personas que se desplaza por motivaciones económicas; la composición de los flujos contemporáneos es mucho más compleja y está constituida por varias figuras entre las que se incluyen los estudiantes,<sup>18</sup> los migrantes cualificados,<sup>19</sup> los migrantes temporales, los migrantes irregulares,<sup>20</sup> los refugiados,<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Autores como De la Garza y Cortina (2004) han puesto en evidencia la importancia que revisten las evaluaciones individuales de las políticas públicas y las prácticas político-institucionales en la decisión de migrar. En su trabajo sobre la migración mexicana en los Estados Unidos de América, ambos investigadores ilustraron el hecho de que altos niveles de insatisfacción con los servicios y la clase política nacional se corresponden con mayores niveles de emigración.

<sup>18</sup> De conformidad al Instituto de Estadística de la UNESCO, en 2009 había alrededor de 3,4 millones de estudiantes internacionales móviles, una cifra que representa el triple de los 1,1 millones registrados en 1980. Estas cifras representan apenas una estimación de la realidad pues se considera que el volumen de estudiantes internacionales es muy superior. Si bien la mayoría de los estudiantes internacionales procede del Sur y estudia en el Norte del mundo, en los últimos años han aumentado también las corrientes Norte-Norte gracias a programas de movilidad como el Erasmus y las corrientes Sur-Sur, donde algunos países como China, Malasia, Sudáfrica, Brasil y Filipinas se han convertido en destinos atractivos para este contingente de población (OIM, 2013a).

<sup>19</sup> Pese a la importancia de este colectivo, a nivel mayoritario el perfil de los trabajadores migrantes tanto en el Sur como en Norte del mundo se corresponde con bajos niveles de calificación. Un estudio reciente, basado en las informaciones recogidas por la base de datos DIOC-E, evidenciaba que el 44% de los migrantes son personas poco cualificadas; el 33% posee competencias intermedias y sólo el 22% representa trabajadores altamente cualificados (Dumont *et al.*, 2010).

los solicitantes de asilo, los migrantes asociados o por reunificación familiar, los migrantes circulares y los migrantes retornados (OIM, 2010, 2013a). La definición de cada una de estas categorías no es sin embargo fija, sino que está sujeta a las disposiciones institucionales y políticas de los países de salida y recepción.

La diversificación de los flujos a nivel mundial es resultado además de la creciente migración Norte-Sur que involucra actualmente entre 7 y 13 millones de personas. Estos flujos tienen lugar debido a la expansión de las empresas transnacionales, a la existencia de lazos coloniales entre naciones, a la bonanza económica y a la estabilidad que caracteriza a diversos países emergentes frente a los problemas económicos del Norte del mundo. De forma adicional, las corrientes migratorias en dirección Norte-Sur responden al deseo de estudiar o jubilarse en su país natal entre las comunidades de emigrantes, así como a la posibilidad para ciudadanos de naciones industrializadas de realizar estas actividades en países atractivos por sus condiciones socioeconómicas y climáticas. Entre los principales países de destino de estos flujos se encuentran los miembros del grupo BRICS (Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica), amén de países como México, Filipinas, Argentina, Turquía, Angola y Mozambique (OIM, 2013a).

Debido a los cambios registrados por el fenómeno en las últimas décadas, asistimos además a un proceso en el que no es infrecuente la simultaneidad de estatus o el cambio de una figura migratoria a otra a lo largo del tiempo. Cabe acotar también que, de cara a la concepción predominante que vincula la migración con la pobreza, la evidencia muestra que los desplazamientos humanos requieren determinados conocimientos teóricos, ahorros y redes sociales; herramientas que tradicionalmente no forman parte del bagaje a disposición de las personas más pobres (UNFPA, 2006; PNUD, 2009; OIM, 2013a). La realidad ha demostrado que las dificultades y riesgos que implica el

---

<sup>20</sup> Según datos recientes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), entre 2007 y 2010, personas de por lo menos 136 nacionalidades fueron víctimas de tráfico y trata de personas en 118 países. Del total de las víctimas se estima que entre el 55 y el 60% por ciento eran mujeres y el 27% niños (DESA, 2013b:7).

<sup>21</sup> De acuerdo al ACNUR, en 2013 se registraron en el mundo 51,2 millones de personas desplazadas forzosamente a causa de la persecución, los conflictos, la violencia generalizada o las violaciones a los derechos humanos. Dicha cifra se subdivide en las siguientes categorías: 16,7 millones de refugiados (11,7 millones bajo el mandato de ACNUR y 5 millones de refugiados palestinos registrados por UNRWA); 33,3 millones de desplazados internos protegidos o asistidos por la ACNUR; y 1,2 millones de solicitantes de asilo. Es la cifra más alta desde que se tienen registro a nivel global en 1989. Cabe acotar, sin embargo, que pese a la percepción general la mayoría de los refugiados además de ser originarios de los países del Sur residen en esta misma parte del mundo. De hecho, el 86% de los refugiados son acogidos por países en vías de desarrollo, siendo los mayores receptores: Pakistán, República Islámica de Irán, Líbano, Jordania y Turquía. Como tendencia reciente, llama la atención también el número creciente de infantes y adolescentes en todos estos procesos. En 2013, por ejemplo, los menores de 18 años fueron el 50% de la población refugiada (ACNUR, 2013:2-3). Luego del incremento exponencial de estos flujos en 2014 y 2015, la ACNUR considera que estamos asistiendo a la mayor crisis de refugiados después de la Segunda Guerra Mundial.

proceso migratorio determinan que, por lo general, no migren las personas menos preparadas o más pobres, sino las de sectores medios o altos, provenientes de zonas que han experimentado transformaciones económicas o sociales.

Por último, otra de las características que distinguen los flujos migratorios contemporáneos de los anteriores es la feminización de los mismos. A partir de los años sesenta las migraciones femeninas han aumentado de forma constante,<sup>22</sup> y actualmente constituyen un porcentaje significativo de la migración mundial, representando el 70-80% de la migración en algunos países. Están presentes en todas las modalidades migratorias y predominan en las corrientes dirigidas hacia los países desarrollados y en las corrientes en dirección Norte-Norte (OIM, 2013a). Empero, los cambios registrados en los flujos migratorios no han sido sólo de carácter cuantitativo sino también cualitativo. Hoy en día, las mujeres emigran cada vez más de forma autónoma y no sólo en función de procesos de reunificación familiar. En muchos casos son ellas quienes empiezan los procesos migratorios y se convierten en proveedoras económicas del hogar. Esta y otras razones han generado un creciente interés hacia el fenómeno por parte de investigadores, agencias internacionales y formuladores de políticas públicas.

Al igual que el resto de flujos, las migraciones femeninas tienen como telón de fondo la globalización económica que ha provocado un aumento vertiginoso de las desigualdades internacionales y profundas transformaciones en el mercado global de trabajo. Son a su vez, fruto de un doble proceso: las estrategias fallidas de desarrollo en los países del Sur del mundo y la feminización de la pobreza, por una parte; y por otra parte, la demanda de mano de obra femenina para ciertos sectores en los países desarrollados. En el Sur del mundo, la aplicación de políticas de corte neoliberal en las últimas décadas ha provocado un aumento del desempleo, ha extendido el subempleo entre las diversas capas de la sociedad y ha generado un incremento notable de la pobreza, que ha afectado en particular forma a las mujeres. La feminización de la pobreza ha impulsado a un número creciente de mujeres a cruzar las fronteras con el fin de obtener una vida mejor. A la inversa, las sociedades receptoras caracterizadas por dinámicas como el envejecimiento de su población y transformaciones en el mercado de trabajo y en las estructuras familiares, o la oferta deficiente de políticas públicas

---

<sup>22</sup> En base a las estimaciones de la División de Población de las Naciones Unidas, las migraciones femeninas constituían el 46,6% de las migraciones internacionales en 1960; el 47,2% en 1970; el 47,4% en 1980; el 47,9% en 1990 y el 48,8% en el 2000 (Zlotnik, 2003).

sociales, han alentado las migraciones femeninas para cubrir las tareas que corresponden a la esfera de la reproducción<sup>23</sup> (Solé y Cachón, 2006).

En la estela de tales fenómenos, la migración laboral femenina se sustenta en la reproducción y explotación de las desigualdades de género por parte del capitalismo global (Orozco *et al.*, 2008). Las funciones que las mujeres desempeñan en las sociedades receptoras se concentran en el sector servicios y en el subsector cuidados, y reflejan una división jerárquica del trabajo en el que la variable género se entrecruza con otros factores como la etnia, la nacionalidad o la clase, reforzando las desigualdades. En palabras de Sassen (2003), las mujeres y los inmigrantes constituyen el equivalente sistémico del proletariado y permiten en los países desarrollados el retorno de las “clases de servidumbre”. Como corolario del aumento de las migraciones femeninas y de los empleos en los que estas trabajan, se ha internacionalizado el trabajo reproductivo, dando lugar a la conformación de cadenas globales de cuidado: un sistema en el que las mujeres inmigrantes atienden a las necesidades de cuidado de los contextos de recepción; a la vez que mantienen los contactos con los ambientes de origen, donde se genera una recomposición de los hogares y una redistribución de las tareas, en las que a menudo son otras mujeres las que se hacen cargo de lo que, en base al sistema desigual predominante, serían “sus funciones” (Orozco, 2010).

Ahora bien, sin poner en discusión la importancia de las motivaciones económicas, en las migraciones femeninas es preciso tomar en cuenta otros factores que las impulsan a desplazarse, tales como las desiguales relaciones existentes en las sociedades de origen, el anhelo de procurar una vida mejor, la voluntad de poseer una mayor autonomía vital y sexual, o la necesidad de huir de situaciones de violencia de género. Es fundamental, además, tener en cuenta el papel que desempeña el crimen organizado en todo este proceso, mediante la trata y la explotación de mujeres y niñas con fines sexuales o domésticos. De esta suerte, aunque la migración podría provocar un mayor empoderamiento de las mujeres por medio de la superación de los tradicionales roles de

---

<sup>23</sup> En este proceso también han tenido importancia los marcos regulatorios de las migraciones creados en las sociedades remitentes y receptoras. Así por ejemplo, en las décadas sesenta y setenta del siglo XX la demanda de mano de obra de los países ricos se concentraba en el sector agrícola e industrial y empleaba principalmente mano de obra masculina. Sin embargo, los cambios ocurridos en la industria global del trabajo y la creciente necesidad de mano de obra femenina en los sectores vinculados a la esfera reproductiva y a los servicios empezaron a demandar mano de obra femenina, y la legislación de muchos países permitió estos flujos, cuando no favoreció la entrada de los mismos. Todo esto se verificó en un contexto en el que las tendencias demográficas de los países receptores: reducción de las tasas de crecimiento y mayor envejecimiento de la población, favorecían políticas menos restrictivas al ingreso de población inmigrante (Orozco *et al.*, 2008:34-35).

género, su mayor autonomía depende, en verdad, de las políticas y prácticas de los contextos de origen y recepción.

### 1.3 EL PANORAMA TEÓRICO SOBRE MIGRACIONES INTERNACIONALES

Las migraciones internacionales al ser una realidad en continua transformación constituyen uno de los fenómenos más dinámicos analizados dentro del universo de las ciencias sociales (Portes y Böröcz, 1998). En las últimas décadas, el interés por este fenómeno ha aumentado de forma exponencial con la relativa proliferación del número de investigaciones, centros de investigación, publicaciones y conferencias a nivel mundial. Empero, debido a la multiplicidad de sus causas y a la cantidad de variables que intervienen en el proceso, así como a la heterogeneidad de flujos que lo constituyen, para la comprensión del fenómeno migratorio aún no existe un concepto único; una teoría explicativa aceptada universalmente, y ni siquiera, un único modelo de investigación o una metodología capaz de abarcar su complejidad<sup>24</sup> (Carassou, 2006; Castles, 2010).

A la hora de analizar el fenómeno migratorio, más que un conocimiento de tipo acumulativo, tenemos a disposición una heterogeneidad de marcos interpretativos y modelos explicativos fragmentados, limitados por las fronteras disciplinarias y con insuficiente vinculación entre sí. De ahí que se hagan constantes llamados a abordajes interdisciplinarios, capaces de trascender las agendas de investigación preestablecidas (Arango, 2000, 2003; Brettell y Hollifield, 2008; Favell, 2008; Castles, 2010; Massey *et al.*, 2008). Existen, asimismo, diversas miradas y una asimetría de conocimientos entre países receptores y expulsos de migración, que determinan una mejor comprensión de los primeros, sobre los segundos. Dicha división, que se refleja incluso en el mundo académico, ha dado lugar, a juicio de Carassou (2006:198-199) a dos diversas tradiciones en el estudio de las migraciones internacionales: la de los especialistas de los países menos desarrollados, centrada en comprender las causas históricas y estructurales de las mismas; y la de los analistas de los países desarrollados, focalizada en cambio, en

---

<sup>24</sup> Autores como Arango (2000, 2003) y Portes y DeWind (2006) consideran inútiles los intentos por construir una teoría general, a causa de su excesiva abstracción y banalidad. En contraste, Castles (2010) defiende la necesidad de formular teorías de alcance medio que en combinación con el análisis de la transformación social, superen las particularidades del fenómeno teniendo en cuenta, por ejemplo, las motivaciones locales y globales que influyen las migraciones, así como las conexiones existentes entre los diversos flujos, sin desconocer los factores no económicos que los impulsan.



estudios microteóricos que tienen por cometido entender las motivaciones que provocan los desplazamientos humanos.

En sintonía con esta categorización, Castles (2003, 2010) señala otros factores adicionales que impiden una comprensión holística del fenómeno migratorio: el escaso diálogo existente entre investigadores del Norte y del Sur del mundo, por un lado, y entre investigadores y formuladores de políticas públicas, por otro; la división disciplinaria que ha relegado los estudios migratorios dentro de las ciencias sociales; y el predominio casi exclusivo del estudio de las migraciones laborales, por encima de otras categorías como refugiados, desplazados ambientales, apátridas, etc. Al respecto, Arango (2000) subraya también la excesiva atención puesta sobre las causas que animan el fenómeno migratorio, en detrimento de sus otras aristas; mientras que Malmberg (1997) insiste sobre la necesidad de analizar con más detenimiento no solo los desplazamientos sino también la inmovilidad humana.<sup>25</sup>

Por su parte, estudios más sensibles a las variables de género (Malgesini, 1998; Herrera y Martínez, 2002; Boyd y Grieco, 2003) han demostrado también el carácter incompleto de las teorías migratorias debido a que privilegian un enfoque universalista y masculino obviando, por ejemplo, las desigualdades subyacentes entre hombres y mujeres; las motivaciones que animan la decisión migratoria en el caso de estas últimas; los roles sociales que las mismas ocupan como madres, esposas o hijas; las representaciones sociales de género<sup>26</sup> existentes en el fenómeno, o las contribuciones socioeconómicas que las mujeres realizan a sus países de origen.<sup>27</sup> El exiguo número de investigaciones políticas sobre el fenómeno también ha dado lugar a numerosas críticas, puesto que los Estados de origen y recepción, y las políticas migratorias que

---

<sup>25</sup> Para Malmberg (1997:21) uno de los aspectos capaces de explicar este fenómeno es que las fronteras están cerradas para gran parte de los migrantes, provenientes principalmente del Sur del mundo. Así y todo, aún en el caso de que las mismas se abrieran de forma irrestricta, muchos individuos no contemplarían la opción de trasladarse fuera de sus países por falta de medios; miedo frente a lo desconocido o a la pérdida de estatus que podría acarrear su salida; y finalmente, muchos descartarían esta opción por el profundo apego que nutren hacia sus comunidades de origen.

<sup>26</sup> Las representaciones sociales basadas en el género usualmente asumen un carácter positivo si los migrantes son hombres, mientras que adquieren una expresión negativa si estos son mujeres. La migración de estas últimas, en efecto, es vista como un factor de desestabilización del orden social que genera abandono familiar, por un lado, y la renuncia al ejercicio de sus funciones tradicionales, por otro (Herrera y Martínez, 2002). Ambas imágenes han servido además de insumos a los Estados de origen, -especialmente a aquellos con regímenes autoritarios- para impedir, o por lo menos, limitar este tipo de flujos.

<sup>27</sup> La evidencia empírica demuestra a este respecto, que aunque en términos absolutos las remesas enviadas por migrantes de sexo masculino sean mayores, en términos relativos, las migrantes envían a sus hogares una mayor proporción de recursos. Además, pese a que las mismas se insertan en empleos precarios y mal pagados, sus recursos tienden a invertirse más en el financiamiento de estudios, tratamientos médicos y gastos cotidianos de sus familias, que en artículos de consumo o en inversiones extra-familiares (UNFPA, 2006:29-30). Es de señalar, no obstante, que las imágenes idealizadas sobre las mujeres y el uso de las remesas, pueden contribuir a reforzar estereotipos de género, asignando a las mismas roles que no pueden, o no desean, muchas veces adquirir (Paiewonsky, Orozco, 2007; Orozco *et al.*, 2008).

ambos forman y revisten un papel de vital importancia en la movilidad humana (Zolberg, 1999, 2006, 2007).

A modo de cierre, los intentos por alcanzar interpretaciones omnicomprensivas del fenómeno migratorio han generado escasos resultados y lo que existe en nuestros días es una pluralidad de enfoques según se considere como unidad de análisis a los individuos, las familias, las localidades de origen, los países o el sistema internacional. De igual manera, cada ciencia explica algunos aspectos, subestimando otros. Como resultado de este proceso, los modelos que serán detallados en los próximos apartados abordan el fenómeno migratorio desde diferentes perspectivas, coincidentes muchas veces en algunas de sus propuestas y, en ocasiones, en clara contraposición.

### 1.3.1 LAS PRIMERAS INTERPRETACIONES

Si bien, como sostiene Arango (2000, 2003), la construcción de teorías sobre las migraciones se dio sólo a partir de la segunda mitad del siglo XX, algunas definiciones y tipologías acerca del hecho migratorio habían sido aportadas por trabajos realizados con anterioridad en el contexto europeo. Justamente, estudiosos tan diversos como Malthus, Marx, Durkheim y Weber analizaron la migración, pero de manera secundaria y como efecto del desarrollo del capitalismo, al igual que de los procesos de industrialización y urbanización.<sup>28</sup> A pesar de la diversidad de reflexiones, en los albores de la discusión sobre el fenómeno existieron dos planteamientos principales: las visiones mercantilistas que veían los desplazamientos humanos como un factor perjudicial para los intereses nacionales; y las posturas liberales que defendían, por el contrario, la libertad de movimiento y la mercantilización del factor trabajo (Mármora, 2002). Frente a estas dos grandes tendencias, Arango (1985) arguye que la publicación de obras como “Las Leyes de las Migraciones” y *The Polish Peasant in Europe and America*<sup>29</sup> marcaron un punto de inflexión fundamental.

---

<sup>28</sup> Persiguiendo una comprensión más profunda de las relaciones sociales, vinculadas no solamente al fenómeno migratorio, otras aportaciones pioneras dignas de nota fueron las elaboradas por George Simmel sobre la condición y la figura del extranjero, o las propuestas de Alfred Schütz sobre la experiencia del forastero.

<sup>29</sup> El mismo autor destaca también los trabajos publicados en 1899 y 1926 por Adna Ferrin Weber, Arthur Redford y Harry Jerome que analizaban respectivamente el crecimiento de las ciudades; la migración laboral en Inglaterra y la relación existente entre migración y ciclo económico (Arango, 1985:12).

Las Leyes de las Migraciones fueron publicadas en el periodo 1885-1889<sup>30</sup> con el objetivo de comprender primero las regularidades que caracterizaban las migraciones a partir del contexto inglés, y más tarde, mediante un análisis comparado de varios países (Arango, 1985). Las investigaciones de Ernest Ravenstein arrojan luz sobre las características de los flujos de su época: motivados por factores económicos; de corta distancia; con mayoritaria presencia femenina; y provenientes de zonas rurales. A pesar de los límites teóricos y metodológicos de su trabajo el autor define, además, algunos de los lineamientos del enfoque que más tarde se conocerá como el modelo de atracción-expulsión o *push-pull*.

Por su parte, el libro *The Polish Peasant in Europe and America* (1918-1920) de William Thomas y Florian Znaniecki, constituye una obra clave en los estudios migratorios y la primera investigación empírica de la sociología de las migraciones.<sup>31</sup> Desde una óptica bidireccional, los autores analizan los contextos de salida y llegada de los migrantes, reflexionando sobre elementos de carácter objetivo (condiciones socioeconómicas) y subjetivo (tradiciones, costumbres, valores) que inciden sobre el fenómeno; enriqueciendo los debates sobre el tema a partir del estudio de los procesos de integración de los inmigrantes en la sociedad receptora, así como de las ventajas y desventajas que el mismo acarrea (Thomas y Znaniecki, 2006).

Numerosos investigadores y teóricos sociales<sup>32</sup> darían continuidad al camino iniciado por estos pioneros, formulando heterogéneas explicaciones para las causas y motivaciones de las migraciones. Los principales modelos explicativos serán expuestos

---

<sup>30</sup> En la década de los sesenta del siglo pasado, las Leyes de las Migraciones formuladas por Ravenstein fueron matizadas y complementadas con nuevas aportaciones. De la mano de Everett Lee, surgieron entonces 18 hipótesis que resaltan cómo la decisión de migrar está influenciada por factores de naturaleza personal y por posibles obstáculos del proceso, amén de factores heterogéneos tanto en el país de salida como de llegada. El autor identifica, en particular, la existencia de un conjunto de variables que hacen de la migración un acto nunca completamente racional. Entre estas, enumera las diferencias de actores por edad, género y formación; y las informaciones y los contactos que los migrantes pueden tener tanto en el área de origen como de destino. Por otro lado, se introduce la noción de selectividad bimodal de las migraciones que determina que los migrantes considerados de signo positivo (con mejor formación y contactos) tiendan a ser seleccionados con mayor frecuencia respecto a los de signo negativo (con menor cualificación y contactos). El trabajo menciona también las corrientes y contracorrientes que caracterizan a los desplazamientos humanos y las transformaciones que pueden experimentar las regiones o países pasando de ser expulsores a receptores (Lee, 1966:56-57).

<sup>31</sup> Para Camas (2001), por ejemplo, la importancia del trabajo de Thomas y Znaniecki es incuestionable, a pesar de los reproches que puedan hacerse y de la relativa marginación que sufre la obra en tradiciones académicas dominadas por la perspectiva positivista. En efecto, los autores no sólo utilizan de forma pionera el método biográfico en el análisis de la realidad social; sino que consideran también la importancia de cartas, documentos y recortes de prensa, hasta entonces ignorados. En la misma medida, el libro constituye una obra clásica de la historia comparada y se anticipa a reflexiones como las formuladas en el seno de la Escuela de Chicago, los estudios de psicología y de sociología urbana sobre las migraciones.

<sup>32</sup> Para una revisión completa de contribuciones preciosas para la comprensión del fenómeno migratorio como las formuladas en el seno de la Escuela de Chicago y tantas otras, véanse Blanco (2000, 2006), Ribas (2004), Carassou (2006) y Brettell y Hollifield (2008).

a continuación, intentando realizar -en la medida de lo posible-, una revisión crítica de sus principales contribuciones. Empero, debido a que el transnacionalismo es el prisma a través del cual estudiamos nuestro objeto de estudio, sus rasgos esenciales y algunas de sus limitaciones serán descritos con mayor detalle.

### 1.3.2 LAS VISIONES ECONÓMICAS Y LOS MODELOS PUSH-PULL

#### **El enfoque neoclásico**

Los orígenes de este planteamiento se remontan a las Leyes de las Migraciones formuladas por Ravenstein. Fue la perspectiva predominante a lo largo de la década de los sesenta y comienzos de los setenta.<sup>33</sup> Pero, en opinión de Arango (2000, 2003), más que una teoría *ad hoc* para interpretar los fenómenos migratorios, puede ser concebida como la aplicación del paradigma neoclásico al análisis de las migraciones. Sus propuestas intentaban originalmente explicar las migraciones internas, a partir de elementos como los diferenciales salariales o las diversas densidades demográficas entre regiones. En la actualidad se conocen como las teorías *push-pull* (de rechazo-atracción), y derivan principalmente de la economía neoclásica, con aportaciones teóricas de la sociología y demografía social. Desde este punto de vista, las migraciones se valoran como un factor capaz de generar equilibrio entre los países involucrados, puesto que las mismas son fruto de la relación entre factores de expulsión y atracción (de carácter socioeconómico, demográfico, político y cultural) en los países de origen y de destino. Sin embargo, en virtud de la unidad de análisis objeto de estudio, la literatura distingue entre interpretaciones de carácter macro y microeconómico.

El modelo macroeconómico estudia los factores estructurales que determinan la migración internacional y fue desarrollado por autores como Arthur Lewis, Gustav Ranis, John Fei, Michael Todaro y John Harris para explicar la migración laboral en los procesos de desarrollo económico (Massey *et al.*, 2008). En síntesis, esta fórmula afirma que las migraciones son resultado de una distribución asimétrica de la riqueza y de los factores de producción: capital y trabajo. Esto provoca una excesiva mano de obra y bajos salarios en algunas zonas, a la vez que da lugar a un escaso número de

---

<sup>33</sup> Para Carassou (2006), esto se explica por la relativa facilidad que brinda en el análisis del fenómeno migratorio, al igual que por su desarrollo en paralelo a otros modelos de equilibrio, tales como el modelo económico neoclásico y el paradigma funcionalista en sociología, o el relativo éxito de sus explicaciones sobre los flujos migratorios de la época.

trabajadores y elevados ingresos en otras. Los migrantes en búsqueda de mejores oportunidades de vida, se dirigen hacia las regiones con mayores salarios, mientras que los flujos de capital, incluido el capital humano, van hacia los países o zonas en desarrollo. A resultas de este proceso, la asimetría inicial se corrige y el mercado alcanza una condición de perfecto equilibrio.

En oposición al modelo macroeconómico, el enfoque micro pone el acento sobre la esfera personal, y más en lo específico, sobre las elecciones que los individuos toman en pos de alcanzar su bienestar. Sus rasgos fundamentales fueron trazados en la década de los setenta por autores como Larry Sjaastad, Michael Todaro y Lydia Maruszko, que concebían la migración como una inversión en capital humano y mayores beneficios (Massey *et al.*, 2008; Arango, 2003). El presupuesto que guía sus formulaciones es que los individuos tienen un solo objetivo: maximizar su bienestar, y en función de este elemento pueden optar (de manera personal, voluntaria y racional) por abandonar sus regiones de origen y dirigirse hacia zonas que valoricen sus capacidades y recursos en términos de capital humano. La elección de salir o no de su país natal, con independencia de que asuma un carácter temporal o definitivo, responde exclusivamente a un cálculo de costes y beneficios entre quedarse o partir: si las expectativas salariales o laborales son mayores fuera del mismo, el potencial migrante decidirá marcharse, mientras que si los riesgos superan a las ventajas reales o esperadas, el individuo permanecerá en su residencia habitual. En cualquier caso, los desplazamientos humanos, al igual que en el modelo macroeconómico, conducen al equilibrio de los mercados: de trabajo y capital.

Aparte de las diferencias, el enfoque neoclásico en sus diversas versiones ha sido considerado como un enfoque ahistórico, descontextualizado y reduccionista que analiza las migraciones sin tener en cuenta los procesos en los que estas se hayan insertas (Arango, 2000, 2003; Blanco, 2000; Castles y Miller, 2004; Carassou, 2006). Sus críticos afirman que ignora los procesos de acumulación originaria que están en la base de las asimetrías entre Norte y Sur del mundo. Lo que cuestionan, en particular, es su abordaje simplista y su incapacidad a la hora de explicar los movimientos de población existentes y aquellos futuros, así como la elección de un destino en lugar de otro, a pesar de que los mismos puedan tener características semejantes. La evidencia empírica muestra, además, que el tan anhelado equilibrio es en verdad una quimera, y que ver las migraciones como producto exclusivo de los desequilibrios en el mercado de

trabajo, -presuponiendo que el resto de sectores económicos funcionan perfectamente y no ejercen ninguna influencia sobre las mismas- es un error.

Por otro lado, al no definir la migración como fenómeno social, este enfoque contradice la realidad, pues acepta como verdadera la perfecta movilidad de factores de producción (trabajo, capital y tecnología) en un mundo que se caracteriza más bien por significativas barreras al desplazamiento humano (Aja, 2004; Castles y Miller, 2004; Massey *et al.*, 2008). Sus formulaciones desconocen en la misma medida las desigualdades entre individuos; las motivaciones de carácter no económico que alimentan la movilidad humana; y las diferencias de poder que existen entre las personas y los Estados donde se originan u hospedan los flujos. Por esta razón, su capacidad explicativa frente a la selectividad de las migraciones, la diversidad de tipologías que estas asumen, o los procesos de retorno, es extremadamente limitada y requiere orientaciones complementarias.

## **La nueva teoría económica de la migración**

Este enfoque, concebido por autores como Oded Stark, David Bloom y Edward Taylor<sup>34</sup> es también conocido como la *nueva teoría de la economía de la migración*. Su estatus, sin embargo, ha sido cuestionado en diversas ocasiones e incluso autores como Arango (2000, 2003), más que una teoría, lo definen como una reformulación del planteamiento neoclásico en su versión microeconómica. La nueva teoría de la económica de la migración, nace efectivamente de las críticas hacia los planteamientos neoclásicos que ven las migraciones como fruto de decisiones individuales, tomadas de manera voluntaria y racional (Massey *et al.*, 1998). Desde este prisma, los desplazamientos ocurren en función de decisiones familiares o comunitarias que buscan más que maximizar ingresos, diversificar sus fuentes y reducir las limitaciones que derivan de los *market failures*, es decir, del funcionamiento imperfecto de algunos mercados (seguros, créditos y trabajo).

---

<sup>34</sup> Además de estos autores, se deben mencionar las contribuciones pioneras de Jacob Mincer a este enfoque. Como advierte Arango (2003:12), a finales de los setenta, en su trabajo "*Family Migration Decisions*" el autor había ya identificado, aunque desde una óptica distinta, el hecho de que generalmente son las familias las que emigran en lugar de los trabajadores de forma individual. Al respecto, Carassou (2006:193) destaca también las contribuciones de Charles H. Wood quién en su trabajo "*Equilibrium and historical-perspective in migration*", publicado a principios de los ochenta, enfatizó la importancia del hogar como centro de toma de decisiones en la migración laboral.

Las personas se desplazan así desde países en vías de desarrollo donde existen deficiencias de trabajo, créditos y seguros, hacia países desarrollados, donde los mismos abundan. La migración deja de ser entonces únicamente una elección para maximizar el propio bienestar y se convierte en una estrategia de sobrevivencia y autoaseguración familiar y comunitaria (Massey *et al.*, 2008; Blanco, 2000, 2006). El abandono de la patria, además, no se verifica solo por diferencias de ingresos en términos absolutos, sino también por privación relativa, o en otros términos, por las diferencias de bienes e ingresos en relación al contexto socioeconómico y a otras familias o comunidades. En presencia de mayores desigualdades, los incentivos para abandonar el lugar de origen crecen, mientras que una menor diferencia en términos relativos se corresponde con niveles inferiores de migración. Con independencia de este elemento, las migraciones no producen equilibrio económico, pues sin que se corrijan las dotaciones iniciales de los mercados, los desplazamientos contribuyen más bien a prolongar este estado.

Además de introducir la noción de privación relativa, este enfoque tiene la virtud de integrar el uso familiar de las remesas como un factor que influye en la decisión migratoria (Massey *et al.*, 2008). Al mismo tiempo, para Arango (2000, 2003), algunos de sus aspectos más limitantes derivan de que su atención se centra de forma privilegiada en el contexto de origen de las migraciones; no tiene en cuenta factores de carácter político, social, cultural o religioso que condicionan la migración; y la generalización de sus explicaciones es limitada, puesto que en gran medida estas nacen de la observación de un contexto específico: los flujos estables y sostenidos desde México hacia Estados Unidos.

## **Teoría del Mercado dual**

Este modelo surge a finales de los años setenta de la mano de Michael Piore. A diferencia de los enfoques hasta ahora analizados, bajo esta lente se estudian las causas estructurales que provocan los desplazamientos humanos, poniendo el acento sobre los factores de atracción de las sociedades receptoras de migrantes. De esta forma, los desplazamientos de población son vistos como respuestas a la permanente y creciente demanda de trabajo de baja remuneración en las economías desarrolladas, con los relativos condicionantes étnicos y de género que ello implica (Castles y Miller, 2004).

Desde esta perspectiva, si bien la génesis de los desplazamientos de población tiene lugar en la demanda de mano de obra inmigrante por parte de las economías industrializadas, dicha demanda es resultado a su vez, de las tendencias inherentes al capitalismo moderno que dan lugar a la existencia de un doble mercado de trabajo constituido por los sectores: primario y secundario (Massey *et al.*, 1998, 2008). Mientras que el primero está ocupado por la mano de obra nativa, es intensivo en capital, satisface la demanda fija, tiene salarios altos, trabajos estables y está constituido por trabajadores altamente cualificados o sindicados de los que resulta difícil prescindir; el segundo es intensivo en trabajo, satisface el sector estacional o fluctuante de la demanda, ofrece remuneraciones bajas y ocupaciones precarias de poca o muy baja cualificación. En este contexto se registra, por ende, una permanente demanda de mano de obra inmigrante por parte de empresas y gobiernos; alimentada también por factores como la inflación estructural que caracteriza a las economías desarrolladas, y la escasez de mano de obra, junto a los pocos estímulos que la población local tiene para trabajar en empleos mal remunerados y de escasa cualificación.

Frente a otros enfoques, este modelo tiene el mérito de introducir la importancia de la constante demanda de mano de obra por parte de las economías industrializadas, y la necesidad de incidir sobre la misma, si se quieren regular los flujos migratorios internacionales. Este elemento permite también, entre otras cosas, refutar las acusaciones de competencia desleal que utilizan algunos sectores en relación a los inmigrantes, pues permite mostrar que tanto los salarios de algunos trabajos como sus alteraciones no dependen de la cantidad de trabajadores disponibles a ejercerlos, sino que reflejan el prestigio asociado a las profesiones (Arango, 2000, 2003). Como contraparte, quienes reprueban este punto de vista (Castles y Miller, 2004; Massey *et al.*, 2008) afirman que su interpretación es incompleta y arbitraria, pues define de manera precaria los rasgos que distinguen los mercados primario y secundario; desconoce los móviles que alientan las migraciones en los países de origen; y las motivaciones personales que lo sustentan o determinan su transformación.

### 1.3.3 LAS APROXIMACIONES HISTÓRICO-ESTRUCTURALES

Los primeros análisis histórico-estructurales surgen en los años 50 del siglo XX inspirándose en las teorías marxistas y denunciando las desigualdades existentes entre naciones, así como la consolidación y perpetuación de las mismas debido a la expansión



del sistema capitalista. Sobresalen en este periodo los estudios de la teoría de la dependencia, pese a que sus planteamientos se centraron en comprender los desplazamientos internos del campo hacia la ciudad. En lo específico, los análisis histórico-estructurales cuestionan las teorías funcionalistas de cambio social y desarrollo que veían la modernización e industrialización de todas las sociedades como un proceso evolutivo e inevitable (Castles y Miller, 2004; Durand y Massey, 2003; Ribas, 2004; Carassou, 2006). Más adelante, y de forma específica a partir de mediados de los setenta, sus propuestas se verían enriquecidas por las aportaciones provenientes de la teoría de los sistemas mundiales.

Respecto a las migraciones, los análisis realizados por esta corriente de pensamiento, son históricos en la medida que dan atención al contexto social específico donde se producen los desplazamientos de población. Al mismo tiempo, son análisis estructurales, pues examinan la desigual distribución del poder económico y político de la economía mundial; el reclutamiento masivo de mano de obra ejercido por el capital; y las demás transformaciones producidas por el sistema capitalista, con las relativas consecuencias ejercidas sobre la decisión de emigrar (Silvestre, 2000:174). Para sus teóricos y defensores, que incluyen en el análisis de las migraciones internacionales factores de clase, género y etnia, las migraciones laborales en lugar de ser fenómenos promotores de equilibrio, son una de las principales formas de surgimiento y perpetuación del desarrollo desigual y de los lazos de dominación del centro respecto a la periferia.

## **La teoría de los sistemas mundiales**

Esta interpretación nace de las propuestas formuladas en 1974 por el historiador y sociólogo estadounidense Immanuel Wallerstein, posteriormente matizadas y desarrolladas por autores como Alejandro Portes o Saskia Sassen. Esta perspectiva crítica ha recibido, no obstante, diversas aportaciones teóricas<sup>35</sup> y se compone por una pluralidad de modelos explicativos acerca de las migraciones internacionales. En

---

<sup>35</sup> Esta perspectiva ha recibido numerosas contribuciones, aunque sus mayores influencias han sido, por una parte, la matriz marxista y los estudios surgidos posteriormente por sus críticos y seguidores, siendo fundamentales en este sentido los teóricos de la dependencia. Por otra parte, sus formulaciones son herederas de la obra del historiador Fernand Braudel y de las diversas contribuciones de la corriente historiográfica francesa de los Annales (Wallerstein, 2006; Aguirre, 2007). Inspirándose en las formulaciones de Braudel, el modelo del sistema mundial, reemplaza la categoría analítica tradicional de sociedad, vinculada a las fronteras jurídicas y políticas de los Estados-nación, por la categoría de “sistemas-mundo” o “sistemas históricos” en su totalidad.

concreto, la teoría del sistema-mundo se inspira en la obra “El moderno sistema-mundo” donde el autor expone las tesis principales del trabajo que ha desarrollado en volúmenes posteriores: los orígenes colonialistas y la evolución del moderno sistema mundo capitalista desde el siglo XVI hasta nuestros días; y la génesis de una división internacional del trabajo, jerárquica, conformada por el centro, la periferia y la semiperiferia, que ha permitido el desarrollo del centro sobre la base de la explotación de los recursos en las regiones periféricas (Wallerstein, 2006).

Partiendo de estas premisas, la teoría del sistema mundial en sus diversas variantes ve a las migraciones internacionales como el resultado de un orden internacional desequilibrado y de profundos contrastes -en términos económicos, políticos y culturales- entre el centro, la periferia y la semiperiferia. Al mismo tiempo, los desplazamientos de población se producen como consecuencia de las transformaciones que el capitalismo provoca en su expansión sobre las formas de producción, vida y consumo tradicionales en la periferia. Para Arango (2000, 2003), estas alteraciones desarticulan los sistemas económicos locales y modifican las formas de vida consuetudinarias de la periferia, dando origen a las migraciones hacia las zonas urbanas o hacia los países desarrollados.

En el sistema-mundo, mientras que los flujos de bienes y capitales se dirigen hacia la periferia acompañando la expansión del capitalismo, los flujos internacionales de mano de obra, tienen como norte, el centro. En la injusta división del trabajo que caracteriza el sistema-mundo, a la periferia corresponde, en efecto, suministrar mano de obra a bajo coste y recursos naturales. Pero, las formas de expansión del sistema capitalista no han sido siempre las mismas. En el pasado el principal recurso fue el colonialismo, pero hoy son dos las modalidades que el capitalismo utiliza para reforzar los vínculos entre centro y periferia: las empresas transnacionales que fomentan inversiones, abren nuevos mercados y establecen nuevas conexiones (materiales, culturales e ideológicas); y los dispositivos de control y seguridad (formas de intervención políticas y militares) activados para garantizar sus intereses en el mundo (Durand y Massey, 2003; Massey *et al.*, 2008). Ambos mecanismos fortalecen los nexos entre países, sirven a menudo como espejos de las bondades que ofrece el centro, y constituyen alicientes adicionales para que los habitantes de la periferia quieran dirigirse hacia las economías desarrolladas.

En todo este proceso, facilitado a su vez por el desarrollo de transportes y nuevas tecnologías, ocupan un lugar central las ciudades globales como Nueva York, Londres, París, Sidney o Tokio (Sassen, 1999). Todas ellas comparten la característica de concentrar los sectores financieros, administrativos, de servicios y alta tecnología dentro de un país o región, al tiempo que generan procesos como la gentrificación o elitización residencial y la polarización social. En razón de estas variables, las ciudades globales poseen una doble condición: por un lado, demandan mano de obra cualificada de alto perfil; y por otro, constituyen polos de atracción para trabajadores no cualificados provenientes de la periferia y empleados generalmente en el sector terciario. En el marco de la globalización económica, Sassen (2003) alude también a los procesos de pauperización de la periferia y a la emergencia de mercados globales, puntualizando en particular, la presencia de las mujeres en los circuitos transfronterizos definidos como heterogéneas actividades que incluyen la migración formal e informal, al igual que la trata y el tráfico de personas con fines de explotación sexual y laboral. La inserción femenina en dichas actividades forma parte de un proceso más amplio que la autora ha definido como la “feminización de la supervivencia”, es decir, el conjunto de trabajos desempeñados por las mujeres para garantizar la subsistencia familiar tanto en los países pobres como en las economías desarrolladas.

Finalmente, para los analistas de las migraciones bajo la lente de la teoría del sistema-mundo, los desplazamientos de población en lugar de equilibrar las relaciones desigualitarias entre países, tienden más bien a intensificarlas y perpetuarlas. En oposición a los enfoques previamente abordados, los mismos tienen el mérito de introducir los factores históricos que alientan las migraciones y la importancia de las relaciones internacionales en la definición de sus flujos. Desde una perspectiva más amplia, este enfoque no solo introduce variables políticas en el análisis del fenómeno migratorio, sino que permite además la incorporación de encuadres geográficos y consideraciones de género.

Este modelo, sin embargo, al igual que los anteriores, no está exento de cuestionamientos. Así por ejemplo, algunos analistas cuestionan que no haya logrado dar forma a una teoría coherente (Durand y Massey, 2003). Otros, incluso creen que es solo una gran generalización que ofrece una interpretación unívoca, reduccionista y sesgada de la historia, incapaz de ser sometida a verificación empírica (Arango, 2003:18). Se le critica, asimismo, por privilegiar el análisis del capital y su expansión

como determinante de las migraciones, calificando a los migrantes como sujetos pasivos y obviando las motivaciones individuales o colectivas que los impulsan a desplazarse; así como la heterogeneidad de perfiles que componen los flujos migratorios, o los factores que permiten su continuidad. Para Zolberg (2006), otra de las deficiencias de este modelo, es que pese a explicar las migraciones en dirección periferia-centro, ignora el papel de los Estados en la regulación de los flujos tanto en las economías desarrolladas como en aquellas en desarrollo, mientras que resulta insuficiente para comprender el registro de desplazamientos humanos en sistemas no capitalistas.

#### *1.3.4 ENFOQUES SOBRE LA CONTINUIDAD DE LOS DESPLAZAMIENTOS DE POBLACIÓN*

En oposición a los enfoques descritos hasta el momento, que analizan las causas de los flujos migratorios, la teoría de las redes migratorias, la teoría institucional, la teoría de la causación acumulativa y la teoría de los sistemas de migración, intentan dar cuenta del mantenimiento de los flujos migratorios; estimando los factores que permiten la perpetuación de los mismos y aquellos que, a la inversa, los limitan o impiden que se verifiquen. Se introducen por esta vía variables sociales y culturales, así como el rol de actores internacionales como las organizaciones no gubernamentales, las instituciones religiosas, los partidos políticos o el crimen organizado y sus respectivas redes de tráfico y trata de personas.

### **La teoría de las redes de migración**

Como recoge Arango (2000, 2003), el concepto de redes migratorias cuenta con una larga tradición dentro de los estudios sobre la movilidad humana, fundada a partir de las contribuciones pioneras de William Thomas y Florian Znaniecki. Dentro de las ciencias sociales el análisis de redes es también heredero de los estudios realizados por parte de la antropología británica y de la sociología estadounidense. A partir de los años setenta, deben agregarse también las contribuciones de enfoques más próximos a la perspectiva individual, tales como la microhistoria (Pedone, 2010).

Los análisis de redes han sido especialmente útiles en el estudio de movimientos y comportamientos sociales, mientras que en el ámbito migratorio, las investigaciones iniciales se concentraron en la comprensión de los desplazamientos internos. En términos amplios, las redes migratorias pueden ser definidas como el conjunto de lazos

que vinculan a los migrantes, no migrantes y ex migrantes -tanto en las áreas de origen como de destino-, mediante relaciones de parentesco, amistad o proveniencia geográfica (Gurak y Caces, 1998; Massey *et al.*, 2008). La aportación principal de este enfoque consiste en demostrar la importancia que las redes y los recursos que estas ofrecen (de naturaleza económica, política, social, psicológica o informativa) reviste en procesos como la selección de los migrantes y la preferencia de algunos destinos en lugar de otros, al igual que en la adaptación e integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida. Al mismo tiempo, puesto que las redes disminuyen las desventajas del proceso migratorio y actúan muchas veces como ejemplos demostrativos de su éxito; la vigencia de las mismas, una vez iniciados los flujos, ayuda a perpetuarlos, aunque no de forma permanente.<sup>36</sup>

Los recursos que las redes ofrecen pueden también ser vistos como una forma de capital social<sup>37</sup> que sirve a los migrantes para obtener mayores beneficios del proceso migratorio y una mejor integración en las sociedades de destino. Empero, no todas son ventajas. Si por una parte, las redes pueden abrigar relaciones horizontales basadas en la reciprocidad, que contribuyen a hacer de la migración un proceso más llevadero; por otra, pueden contribuir a perpetuar relaciones asimétricas entre los migrantes y a reforzar, por ejemplo, desequilibrios étnicos o de género (Pedone, 2010).

Al contrario de las explicaciones tradicionales para comprender la movilidad humana internacional, este enfoque tiene la ventaja de ofrecer una escala de análisis intermedia, generalmente no estimada por análisis de tipo micro o macroestructurales del fenómeno migratorio (Arango, 2003; Gurak y Caces, 1998; Ribas, 2004). Constituye, asimismo, una valiosa herramienta explicativa para explicar los mecanismos de información e inserción de los migrantes en las sociedades anfitrionas. Pero sus propuestas encierran también numerosos límites teóricos y metodológicos que dificultan la generalización de sus resultados. De esta manera se soslayan, por ejemplo, las motivaciones económicas que subyacen a las migraciones; existen dificultades a la hora de estudiar la permanencia y evolución de las redes; y se ofrecen pocas explicaciones

---

<sup>36</sup> En este sentido, Massey *et al.* (2008) señalan que no solo la durabilidad, sino también los efectos de las redes no son infinitos. Desde el momento en que la dificultad del proceso migratorio disminuye, la importancia de las redes decrece y sus efectos multiplicadores acaban.

<sup>37</sup> Arango (2003), menciona que el primer investigador en introducir este concepto en el campo migratorio fue Douglas Massey, retomándolo a su vez de formulaciones sociológicas como las formuladas por James Coleman y Pierre Bourdieu. La posterior expansión del uso de este concepto en otras disciplinas es deudora también de los trabajos de Richard Putnam.

sobre las tipologías de redes y el papel o consecuencias que estas pueden asumir en diversos contextos migratorios.<sup>38</sup>

## Teoría institucional

En contracorriente a los fundamentos de la teoría de redes, el enfoque institucional desarrollado por Douglas Massey, resalta la importancia que asumen organizaciones privadas y de voluntariado en la persistencia de los flujos migratorios. Frente a la contradicción que representa la demanda de mano de obra y las restricciones a los flujos impuestas por el país receptor, instituciones tanto lucrativas como no lucrativas ofrecen respuestas diferenciadas. Las primeras garantizan un sinnúmero de servicios que benefician las entradas irregulares, y en ocasiones, el tráfico y la trata de personas. En respuesta al creciente ingreso de personas y a la vulneración de sus derechos, las organizaciones sin ánimo de lucro buscan proporcionar, por el contrario, servicios de orientación laboral, legal y psicológica a los migrantes con el objetivo de facilitar su integración. Con el tiempo las mismas se institucionalizan y se convierten en nuevas formas de capital social a disposición de los migrantes (Durand y Massey, 2003; Massey *et al.*, 2008). Más adelante, los flujos migratorios se independizan de sus causas y se retroalimentan, haciendo ineficaces las medidas de control y regulación estatal.

En el momento de hacer una evaluación crítica, este enfoque resulta incompleto, ya que descuida las causas que originan el desplazamiento de las personas. Su aplicabilidad se restringe además a casos concretos y presenta serias dificultades a la hora de medir el impacto de las organizaciones voluntarias o privadas sobre el proceso migratorio. Como sostienen Massey *et al.* (2008), en su defensa hay que añadir, sin embargo, que permite comprender el papel que juegan actores no estatales, con o sin reconocimiento institucional.

---

<sup>38</sup> Para contrarrestar algunas de estas deficiencias, Claudia Pedone (2010:107) propone, por ejemplo, la distinción entre redes y cadenas migratorias. Las primeras se caracterizan por ser el conjunto de informaciones, apoyos materiales y no materiales que amigos, parientes y compatriotas brindan a los potenciales migrantes al fin de optar por la migración y concretar el desplazamiento. En contraste, las segundas integran una estructura mayor de carácter transnacional. Al margen de la familia nuclear y de los vínculos parentales o de paisanaje, esta estructura incluye actores e instituciones como las ONGs, las políticas migratorias, los empleadores y los servicios de asistencia, tanto en las zonas de origen como de destino de los desplazamientos.

## **Teoría de la causación acumulativa**

Este modelo fue inicialmente concebido por Gunnar Myrdal y luego desarrollado por autores como Douglas Massey. En lo sustantivo cree que las migraciones están condicionadas por los contextos de origen y destino, así como por las decisiones pasadas y presentes en relación al fenómeno (Arango, 2000, 2003; Massey *et al.*, 2008). De tal suerte, la persistencia del fenómeno migratorio no es otra cosa que la acumulación de motivaciones que se retroalimentan en los países de expulsión y acogida. En origen, las remesas provocan desigualdades entre las familias con o sin miembros migrantes, por lo que, las segundas ven en el desplazamiento una forma de igualar sus ingresos. La introducción de nuevos valores, los efectos demostrativos del éxito del proceso migratorio y la creación de una cultura migratoria explican también este proceso. Otros elementos como la improductividad de tierras en manos de los migrantes o la mecanización drástica de los cultivos, debido al ingreso de nuevas tecnologías, además de reducir la demanda de mano de obra y producir efectos negativos sobre la economía local, pueden contribuir ulteriormente a atizar la salida del lugar de origen. A su vez, estos fundamentos se ven también reforzados por la demanda constante de inmigrantes de las economías desarrolladas.

La contribución de este enfoque para la comprensión de las motivaciones que alimentan el fenómeno migratorio es incuestionable. Aun así, las dificultades para medir motivaciones de carácter cultural o la suma de razones para salir de los lugares de origen y dirigirse hacia sociedades determinadas, representan algunas limitaciones. Para Massey *et al.* (2008), comprender los desplazamientos desde este prisma requiere en definitiva análisis comparados y longitudinales, difícilmente realizables en el curso de una sola investigación.

## **Teoría de los sistemas de migración**

El padre de esta perspectiva fue Akin Mabojunge, quién en la década de los setenta, formuló una explicación sobre la migración rural-urbana en África que remarcaba la importancia de las interrelaciones entre las áreas de origen y llegada. Más tarde, su desarrollo fue deudor del trabajo de autores como Mary Kritz, Lin Lean Lim y Hania Zlotnik (1992). Desde este prisma, las migraciones acontecen entre países con vínculos previos de carácter colonial y con relaciones de tipo económico, político, militar o

cultural, fortalecidas en el contexto de la globalización. Los sistemas migratorios están conformados inicialmente por países con relaciones estables y continuadas, pero en constante evolución. No obstante, las crecientes interconexiones entre los mismos, hacen que incluso países sin vínculos previos puedan conformar un sistema migratorio.

A diferencia de los modelos anteriores, esta perspectiva ofrece un abordaje más integral del fenómeno migratorio, pues analiza no solo factores macro o microestructurales, sino que introduce también las mesoestructuras o el conjunto de instituciones y colectivos que participan en el fenómeno: apoyando su curso regular o estableciendo mecanismos para burlar las restricciones impuestas por los países de recepción. Tradicionalmente los contextos migratorios predilectos han sido los sistemas regionales presentes, por ejemplo, en el Pacífico, África occidental y en el cono sur de América Latina (Kritz *et al.*, 1992). Así y todo, los sistemas no deben ser concebidos como formaciones inmutables. Estos se caracterizan por ser flexibles, lo que determina, por ejemplo, el ingreso o salida de países, así como la permanencia dentro de un sistema a pesar de la falta de proximidad geográfica. Además, los países que integran un sistema migratorio están sujetos a alteraciones en sus relaciones internacionales, a cambios de naturaleza sociopolítica con consecuencias externas e incluso a flujos migratorios capaces de transformar su composición.

Las personas se desplazan entre los países que integran un sistema migratorio en función de las diferencias que los caracterizan y por múltiples razones: económicas, políticas, culturales, etc. Se contemplan por esta vía diversos perfiles migratorios. Como contraparte, entre las limitaciones que pueden adjudicarse a este enfoque, en opinión de Arango (2000, 2003), está, por un lado, el haberse quedado en un plano meramente descriptivo de los sistemas migratorios, y por otro, el haber privilegiado la parte más estable de estos que son los contextos de recepción, obviando la importancia que revisten los países de origen en todo el proceso.

## **La perspectiva transnacional**

El enfoque transnacional surge en el contexto de la globalización y de los cambios propiciados por las transformaciones internacionales en esferas como el transporte, las nuevas tecnologías de la comunicación y el comercio. Establece una mirada más amplia del hecho migratorio, rechazando las fórmulas asimilacionistas que centraban su



atención en los procesos de integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras y en el fin de los vínculos entre estos y su país natal. A partir de contribuciones multidisciplinarias, el enfoque transnacional hace hincapié en los impactos provocados por las migraciones a nivel local, nacional y global (Solé y Cachón, 2006; Solé *et al.*, 2008). Así se resalta, por un lado, la capacidad de agencia de los migrantes y otros actores no gubernamentales (organizaciones de la sociedad civil, redes profesionales, etc.) para desarrollar prácticas de carácter social, político, económico o cultural a través de las fronteras. Y por otro, la permanencia de los vínculos entre migrantes y países de origen, más allá de las primeras generaciones.

El transnacionalismo sin embargo, no es un fenómeno nuevo, sino que constituye más bien una perspectiva novedosa (Portes *et al.*, 2003; Portes, 2005). Aunque a lo largo de la historia hayan existido precursores del fenómeno por móviles comerciales, políticos, culturales y militares; los actuales movimientos de población son cualitativamente diversos gracias al aumento y complejidad de los múltiples lazos económicos, políticos, culturales y religiosos que los migrantes mantienen con sus localidades de procedencia. Las conexiones transfronterizas en nuestros días adquieren mayor relevancia también en razón de otros elementos. En primer lugar, la compresión del tiempo-espacio a resultas de la disminución de los costos de transporte y del desarrollo de nuevas tecnologías de la comunicación. A diferencia del pasado, ambos hechos permiten que los nexos transnacionales perduren e incluso puedan ser mantenidos por diversas generaciones. En segundo lugar, las prácticas transnacionales y los potenciales beneficios que estas ofrecen en términos económicos, políticos y sociales, han provocado el creciente interés de los Estados y otros actores internacionales que procuran, desarrollarlas y fomentarlas.

En la formulación de la perspectiva transnacional han sido fundamentales las contribuciones de las teorías de la dependencia y de los sistemas mundiales, así como también los análisis de redes sociales y los estudios críticos sobre etnicidad y nacionalismo elaborados a partir de los años setenta (Suárez, 2010). Ciertamente, autores como Bourne en los Estados Unidos y más tarde Sayad en Francia, delinearon algunos aspectos centrales de lo que hoy se conoce como perspectiva transnacional. El primero estudió, por ejemplo, a principios del siglo XX la diversidad étnica de Estados Unidos, cuestionando la hipótesis de que la misma fuera un *melting pot* y proponiendo en su lugar la creación de una “América transnacional” (Martiniello y Lafleur, 2008).

Sayad (2010), por su parte, a partir de la investigación de la migración argelina en Francia, propuso un modelo de análisis integral que considera conjuntamente la emigración y la inmigración, definidas como dos fases de un mismo proceso. Otros trabajos que se anticiparon a las premisas del modelo transnacional fueron la literatura latinoamericana de los años setenta y ochenta sobre migraciones internas y relaciones de género (Herrera, 2012)<sup>39</sup> y los estudios sobre circulación migratoria formulados en Francia en la década de los ochenta (Lafleur y Yépez, 2014).<sup>40</sup>

A pesar de las intuiciones y propuestas de estas corrientes, no es hasta los años noventa que la perspectiva transnacional cobra fuerza, a raíz de la reflexión de un grupo de antropólogas que intentaron superar los límites de las perspectivas teóricas desarrolladas hasta el momento. Para Linda Basch, Nina Glick Schiller y Cristina Szanton-Blanc (1994:7), el transnacionalismo define: «los procesos en los cuales los migrantes forjan y sostienen múltiples hilos de relaciones sociales que conectan a las sociedades de origen con las de destino». Tal formulación contesta los enfoques predominantes en materia que tenían en cuenta sólo los contextos de llegada de los inmigrantes, a la vez que soslayaban los vínculos que estos mantenían con su tierra natal. Se establecía así una falsa dicotomía que distinguía entre inmigrantes y emigrantes, obviando el hecho que ambas condiciones formaban parte del mismo proceso, y de que los lazos que los migrantes mantienen con sus países de origen y adopción no son mutuamente excluyentes. Desde entonces surgieron una serie de reflexiones que han permitido comprender la migración como un fenómeno que forma parte de espacios dinámicos e interconectados por conexiones transfronterizas (continuas y sostenidas) tanto de ideas, valores y prácticas, así como de recursos económicos y actividades políticas.

En el núcleo de la teoría transnacional está la crítica al “nacionalismo metodológico” que permea todas las ciencias sociales y que acepta al Estado-nación y sus fronteras como elementos naturales e incuestionables, a la par que define a la

---

<sup>39</sup> Ambos estudios mostraron, a título ilustrativo, el papel desempeñado por las redes sociales, al igual que las estrategias familiares de subsistencia y reproducción utilizadas por los inmigrantes (Herrera, 2012).

<sup>40</sup> Desde la perspectiva de circulación migratoria se consideran los múltiples vínculos que establecen los migrantes con sus sociedades de origen y destino, haciendo especial hincapié en las prácticas sociales que de ellos se derivan y en la capacidad de agencia de los migrantes. Se formulan además nociones teóricas como circulación migratoria, campo migratorio y territorio migratorio, que recuerdan las construcciones desarrolladas más tarde por la perspectiva transnacional. Lamentablemente, debido al escaso diálogo entre las academias estadounidense y francesa y a las diversas tradiciones teóricas que las caracterizan, el intercambio fructífero que hubiera podido tener lugar entre miradas similares surgidas en el mismo periodo histórico no aconteció. Solo en los últimos tiempos algunas investigaciones han decidido emprender esta misión (Lafleur y Yépez, 2014).

sociedad nacional como la única unidad de investigación (Wimmer y Schiller, 2003). Si bien los Estados siguen siendo importantes, a través de sus fronteras operan una infinidad de actores: movimientos sociales y religiosos, redes de profesionales y organizaciones del crimen organizado. Las prácticas y actividades de los migrantes de forma individual o colectiva también trascienden las fronteras. Para dar cuenta de estas múltiples formas de identificación, relaciones y experiencias que pueden surgir más allá del Estado (a nivel local, regional, transnacional o global), así como del emerger de nuevas formas de espacialidad, los investigadores de esta perspectiva han acuñado conceptos como “comunidades transnacionales” y “espacios transnacionales” (Faist, 2010). En esta misma línea, y a partir de los estudios de Bourdieu y de la Escuela de Manchester, Levitt y Schiller (2004:66) introdujeron la noción de “campo social” para definir «un conjunto de múltiples redes entrelazadas de relaciones sociales, a través de las cuales se intercambian de manera desigual, se organizan y se transforman las ideas, las prácticas y los recursos». Otro término que define a las comunidades de migrantes con vínculos en ambos lugares es la noción de diásporas pero su uso, -como veremos más adelante- define hoy en día a las comunidades de migrantes dispersas entre varios territorios que mantienen lazos de conexión con sus países natales.

Un aspecto que acaparó la atención de los estudios transnacionales desde su concepción fue establecer las causas que animaban el mantenimiento de vínculos transfronterizos y la durabilidad de los mismos o su erosión con el paso del tiempo (Basch *et al.*, 1994). En este sentido, algunos estudios entendieron el transnacionalismo como el resultado de la escasa integración y asimilación de los inmigrantes en las sociedades de origen; mientras que otros enfatizaron la necesidad de disponer de recursos personales y sociales para desarrollar estas prácticas, lo que permitió comprender que generalmente son los migrantes con mejores condiciones de inserción social o sus descendientes quienes las desarrollan (Portes, 2007; Faist, 2010). En lo sucesivo, los autores de este enfoque han mostrado que los vínculos de los migrantes pueden abarcar múltiples Estados y que el transnacionalismo de los mismos tiene efectos macrosociales, en ámbitos como la economía, la política, la cultura o la religión (Portes, 2005; Levitt y Jaworsky, 2007). Del mismo modo, estos han establecido una diferencia entre las prácticas llevadas a cabo por los gobiernos y corporaciones multinacionales por un lado; y las experiencias desarrolladas por los migrantes, por otro. Las primeras han sido definidas como formas de transnacionalismo “desde arriba”,

mientras que las segundas -mayormente estudiadas por la literatura sobre el fenómeno- son consideradas modalidades de transnacionalismo promovidas “desde abajo” y caracterizadas por un elocuente potencial emancipador<sup>41</sup> (Guarnizo y Smith, 1999; Portes *et al.*, 2003).

Desde esta lente teórica, se introducen además nociones como *transmigración* y *transmigrantes* (Pries, 1999, 2002). Ambas son resultado de los cambios registrados en las migraciones unidireccionales (de ida) y bidireccionales (de ida y retorno). En el contexto de la globalización y de la comprensión del espacio-tiempo, estas dos modalidades son reemplazadas por nuevos formatos en los que los desplazamientos humanos no son más un acto transitorio o excepcional en la vida de las personas, sino una nueva forma de existir. En verdad, la variedad de vínculos y relaciones que los migrantes mantienen con sus países natales representan la norma y no una excepción. Abordajes más recientes, han complementado esta visión, subrayando que para definir las prácticas transnacionales, independientemente de la movilidad y los desplazamientos frecuentes entre origen y destino, deben estudiarse los impactos que las prácticas de los migrantes y sus descendientes puedan ejercer en ambas sociedades (Lafleur y Yépez, 2014).

Por todo lo dicho, los principios de la teoría transnacional constituyen un nuevo modo de entender los procesos migratorios. Su principal fortaleza, además de la superación de las perspectivas asimilacionistas o del nacionalismo metodológico, consiste en haber desarrollado un marco analítico capaz de dar cuenta de las prácticas “desterritorializadas” y “reterritorializadas” donde los migrantes actúan, redefiniendo en este sentido conceptos clásicos como Estado-nación, identidad, ciudadanía e incluso migración (Basch *et al.*, 1994; Pries, 1999, 2002; Suárez, 2010). Otras investigaciones apuntan más bien a que esta teoría ha restituido el protagonismo a los migrantes y otros actores internacionales, mostrando la capacidad que ellos tienen de incidir sobre el

---

<sup>41</sup> En la literatura transnacional el análisis privilegiado del transnacionalismo “desde abajo” en detrimento de las prácticas promovidas “desde arriba” junto a la relativa atribución de un potencial emancipador a las prácticas transnacionales de los migrantes son una constante. Para Suárez (2010:190-191), la prevalencia de estas miradas es resultado de los efectos del proceso de globalización y la proliferación de formas de resistencia al mismo; la influencia de perspectivas críticas como el estructuralismo y el neomarxismo; el predominio del método etnográfico en el estudio del fenómeno; y por último, pero no por ello menos importante, el idealismo de los investigadores, tradicionalmente progresistas o de algún modo vinculados a los procesos migratorios, respecto a los sujetos analizados. Por ende, dentro de esta literatura han recibido más atención las prácticas de resistencia y autonomía de los migrantes, que dinámicas como las desarrolladas por los movimientos fundamentalistas, grupos nacionalistas o el crimen organizado. En la misma medida, respecto a los impactos del transnacionalismo en el suelo natal, se han privilegiado las luchas anticapitalistas o a favor de los derechos humanos, menoscabando la acción de los migrantes en la promoción de legislación conservadora o en la presión a favor de la privatización de estas economías.

fenómeno y ofreciendo una interpretación más acorde a nuestros días (Levitt y Schiller, 2004). En último lugar, para autoras como Boyd y Grieco (2003), una de sus virtudes radica también en prestar más atención a aspectos individuales del fenómeno migratorio, así como a las relaciones existentes entre los migrantes, incorporando por esta vía, perspectivas más atentas a las variables de género.

Así y todo, los estudios transnacionales constituyen según algunos autores (Portes *et al.*, 2003; Portes, 2005) un campo emergente y fragmentado que carece de rigor analítico y de un marco teórico bien definido. En coincidencia con esta reprobación, Vertovec (2004:3-4) enfatiza la gran confusión conceptual que existe entre algunos conceptos de esta teoría y el uso indistinto de términos como diáspora e internacional para referirse a las conexiones transfronterizas que surgen con la migración. En línea con lo anterior, tampoco se establecen claras diferencias entre lo que es transnacional, transestatal y translocal pese a que son fenómenos disímiles. Por otro lado, este enfoque sugiere que todos los migrantes son transnacionales, cuando la evidencia muestra lo contrario y sugiere más bien que los niveles de transnacionalismo de las actividades de un migrante varían en función de los contextos de salida y recepción. Pese a la realidad, se subraya además que todas las actividades transnacionales de los migrantes son nuevas y los investigadores suelen centrarse únicamente en los casos en que estas actividades están presentes, obviando las demás. Se crean asimismo falsas dicotomías entre transnacionalismo y asimilación, eludiendo el amplio rango de complejas relaciones existentes entre estos dos extremos; al tiempo que se naturaliza un cierto grado de determinismo tecnológico, dando por sentado que la migración transnacional es resultado directo de los avances tecnológicos y del desarrollo de nuevos y mejores medios de transporte.

Sin invalidar la importancia de las críticas al nacionalismo metodológico, algunos estudios advierten también que se deben revisar sus premisas, puesto que los Estados continúan desempeñando un papel crucial en el fenómeno migratorio. Cabe prestar mayor atención, por ejemplo, al papel que juegan los Estados emisores en la institucionalización y fomento de las prácticas transnacionales, al igual que al rol de los Estados receptores en la permisibilidad o limitación de estas actividades (Bauböck, 2007, 2010). A su vez, Suárez (2010) argumenta que se deben estudiar con mayor detalle las asimetrías de poder que emergen con las prácticas transnacionales y su colaboración en el mantenimiento de estructuras jerárquicas preexistentes. En la misma

medida, Waldinger (2013) contrapone el idealismo de la perspectiva transnacional a la realidad de los migrantes y sus descendientes. Para el autor, los lugares sí importan y aunque en el tiempo persistan nexos simbólicos entre los descendientes de migrantes y los países natales de las primeras generaciones, en la práctica, las personas acaban convirtiéndose en nacionales de los países donde residen y cortan cada vez más lazos con sus lugares de procedencia.

Una vez revisados los modelos explicativos del fenómeno migratorio, pasaremos a exponer a continuación los principales enfoques del desarrollo, partiendo para ello de las concepciones iniciales de este concepto y sus interpretaciones tradicionales, hasta llegar a los debates actuales y a los enfoques que cuestionan su vigencia y proponen alternativas al mismo.

#### 1.4 EL DESARROLLO: ORÍGENES DE UN CONCEPTO

El término desarrollo, al igual que la palabra migración, es un concepto polisémico que encierra significados sujetos a las creencias y valores que están detrás de sus múltiples definiciones y del contexto histórico en el que se analice. En este sentido, puede asumir diversas connotaciones, a veces coincidentes, y otras veces, en directa contraposición entre sí. En cualesquiera de sus variadas acepciones, es concebido como una meta a alcanzar, tanto en el ámbito económico como en el social o cultural. Constituye, sin embargo, en opinión de Roig (2008:81) «uno de los conceptos más paradójicos de la retórica académica y política: es incuestionable, aunque carezca de una definición unívoca y consensuada». En virtud de la pluralidad de sus significados conviene conocer sus orígenes para arrojar luz sobre sus usos históricos y sobre las formas actuales de entenderlo.

De acuerdo a la XXII edición del diccionario de la RAE, por desarrollo debe entenderse: a) la acción y efecto de desarrollar o desarrollarse, y, b) en términos económicos, la evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida. En base a estos significados sobresalen dos dimensiones que caracterizan el término: una cualitativa que expresa el perfeccionamiento del sujeto u objeto en cuestión; y otra cuantitativa referida más bien al aumento de sus riquezas, atributos o capacidades. A menudo, el término desarrollo ha sido usado para señalar una “meta” de perfeccionamiento de la acción social en general y de algunos países o sociedades en

particular. La palabra desarrollo, en este sentido, toma prestada de la biología, la evidencia de que los seres vivos se desarrollan en conformidad a su código genético en un proceso natural, gradual y beneficioso (Tortosa, 2009:47).

El término desarrollo es heredero de la noción occidental de progreso surgida en Grecia y consolidada más tarde en Europa durante la Ilustración. Precisamente, la actual noción de desarrollo acuñada en el siglo XX fue antecedida por términos que expresaban y reflejan aún hoy ideas de naturaleza semántica semejante, tales como progreso, civilización, evolución, riqueza y crecimiento. Como sostiene Esteva (2000), la primera persona en hacer mención al término desarrollo fue Wilfred Benson, quién en 1942 se refirió al progreso económico de las “áreas subdesarrolladas” al escribir sobre las bases de la paz. En los años sucesivos usarían el concepto de forma esporádica varios funcionarios e investigadores, sin que al mismo se le asignara mayor importancia. Su fama se extendería a nivel planetario a partir del 20 de enero de 1949 tras el discurso de investidura presidencial de Harry Truman, quién afirmaba en el cuarto punto de su intervención:

« [...] We must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas.

More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas.

For the first time in history, humanity possesses the knowledge and skill to relieve the suffering of these people.

The United States is pre-eminent among nations in the development of industrial and scientific techniques. The material resources which we can afford to use for assistance of other peoples are limited. But our imponderable resources in technical knowledge are constantly growing and are inexhaustible.

I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life. And, in cooperation with other nations, we should foster capital investment in areas needing development.

Our aim should be to help the free peoples of the world, through their own efforts, to produce more food, more clothing, more materials for housing, and more mechanical power to lighten their burdens.

We invite other countries to pool their technological resources in this undertaking. Their contributions will be warmly welcomed. This should be a cooperative enterprise in which all nations work together through the United Nations and its specialized agencies whenever practicable. It must be a worldwide effort for the achievement of peace, plenty, and freedom [...] ».

Desde entonces, el desarrollo se implanta como modelo y objetivo a ser alcanzado por todas las naciones. Este proceso se verificó en un contexto geopolítico en el que la Guerra Fría y el combate al comunismo eran una realidad. Otros fenómenos igualmente relevantes eran la decadencia de los antiguos imperios coloniales, como resultado de los procesos de descolonización, y el nacimiento de nuevos Estados nacionales en África y Asia, junto a las aspiraciones hegemónicas de los Estados Unidos a nivel mundial. No obstante, las tensiones predominantes entre este último país, la URSS y sus respectivas áreas de influencia, el periodo de la segunda posguerra se distinguió por su optimismo respecto a las relaciones e instituciones multilaterales. Dicho sentimiento produjo, entre otros resultados, la creación de numerosos organismos internacionales como la FAO, la UNCTAD y la CEPAL, abocados a promover el desarrollo en todos los ángulos del planeta (Dos Santos, 1998).

Ahora bien, pese a las múltiples interpretaciones que puedan hacerse de los términos utilizados por Truman, dos cosas en su discurso se expresan de forma patente y serán difundidas en los años venideros por los ideólogos del desarrollo: la existencia de una condición indigna llamada *subdesarrollo*; y la reducción de la mayor parte de la diversidad humana a una categoría única: *subdesarrollados* (Esteve, 2000). Se evalúa, a las sociedades en este sentido, a partir de sus carencias y se establece la dicotomía desarrollado/subdesarrollado, de la cual surgirá un análisis del mundo a través de divisiones binarias, tales como rico/pobre; atrasado/adelantado; tradicional/moderno (Sachs, 1997). El término desarrollo asumirá desde entonces valor transitivo e implicará la acción de los países desarrollados sobre los subdesarrollados, sin que paradójicamente se planteen cambios significativos sobre el sistema capitalista como principal generador de las desigualdades existentes (Rist, 2002).

A pesar de las reprobaciones que este concepto suscita, el desarrollo ha alcanzado una importancia única, habiendo sido incluso reconocido como derecho humano.<sup>42</sup> Al respecto, existe una Declaración sobre el derecho al desarrollo, aprobada el 4 de diciembre de 1986, mediante la resolución 41/128. Sus orígenes se remontan a los años

---

<sup>42</sup> La primera formulación del desarrollo como derecho humano fue presentada en Estrasburgo en 1972 por el jurista senegalés Keba M'Baye. A partir de entonces, el argumento entró a formar parte de las Naciones Unidas y, a la postre, de la agenda internacional. En lo sucesivo se han celebrado numerosas conferencias y cumbres, a la par que se han aprobado diversas declaraciones y resoluciones que abogan por la efectividad de este derecho. No obstante, su estatus jurídico y su legitimidad a nivel internacional ha sido puesto en discusión desde diversas instancias. Las fórmulas pesimistas frente a su reconocimiento en cuanto derecho humano se ven reforzadas por el hecho de que a excepción de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, ningún tratado internacional de ámbito universal ha reconocido expresamente el derecho al desarrollo (Gómez, 2013:27).



setenta del siglo XX en el contexto de surgimiento de los derechos de tercera generación o de solidaridad<sup>43</sup> (Gómez, 2013). En su artículo 1.1 esta declaración expresa que: «el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo, y a disfrutar de él».

#### 1.4.1 INTERPRETACIONES CLÁSICAS

Las interpretaciones clásicas sobre el desarrollo tienen como directos antecedentes las reflexiones sociales en torno a las transformaciones de carácter económico, político y social acaecidas en Europa durante los siglos XVI y XIX, a saber: la teoría económica liberal clásica, el materialismo histórico clásico y la sociología económica clásica. Más tarde, algunos de sus presupuestos serían retomados por autores nacionalistas y comunistas en la creación de fórmulas para obtener el progreso de sus naciones (Payne y Phillips, 2012:74).<sup>44</sup> Dichos análisis, aunque no utilizaron el concepto de desarrollo, sentaron las bases del debate intelectual que surgiría posteriormente en torno al mismo. A partir de estas reflexiones, y en base a los resultados materiales obtenidos a lo largo del siglo XX, los estudios sucesivos se centrarían en gran medida en una concepción productivista del progreso. Sin embargo, para Unceta (2009:7) algunas ideas sobre la economía del bienestar como las formuladas por Arthur Cecil Pigou, enriquecerían el debate, introduciendo la necesidad de intervención estatal para asegurar condiciones de vida digna a la población.

Como ya se mencionó líneas arriba, después del mencionado discurso de investidura presidencial de Harry Truman, los debates acerca del desarrollo se insertaron en el contexto de la Guerra Fría que dividió las diversas áreas del planeta entre Primer, Segundo y Tercer Mundo. En este escenario, surge la *Economía del*

---

<sup>43</sup> Los derechos de la solidaridad, también denominados derechos emergentes comprenden una amplia gama de reconocimientos cuyo sujeto es la entera humanidad. Entre estos se incluyen además del derecho al desarrollo, el derecho a la paz, al medio ambiente, el derecho a disfrutar del patrimonio común de la humanidad, y la autodeterminación de los pueblos (Gómez, 2013).

<sup>44</sup> Payne y Phillips (2012) hablan, por ejemplo, de teorías clásicas del desarrollo y de teorías del alcance. Las primeras cuentan entre sus principales formuladores y difusores a personalidades como Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, Karl Marx, Friedrich Engels y Max Weber. Entre los teóricos nacionalistas se deben enumerar Alexander Hamilton y Friedrich List, mientras que entre los comunistas vale incluir, entre otros, a Alexander Herzen, Georgi Plejánov y Vladimir Ilich Lenin.

*Desarrollo* como subdisciplina económica capaz de encontrar las fórmulas del progreso para las naciones subdesarrolladas. Tras la Segunda Guerra Mundial, los principios de esta nueva disciplina se difundirían especialmente a través de la teoría del crecimiento, la teoría de la modernización y la teoría del subdesarrollo (Payne y Phillips, 2012:76).<sup>45</sup>

La *teoría del crecimiento* constituye la superación de la teoría neoclásica. Inspirados en las ideas keynesianas, los formuladores de esta perspectiva, entre los que se cuentan entre otros, Roy Harrow, Edsey Domar y Arthur Lewis, aseveraban que las problemáticas de las áreas subdesarrolladas eran similares a las dificultades encontradas por Keynes en el periodo de la Gran Depresión y que, por lo tanto, podrían resolverse de la misma manera, es decir, mediante ahorro, inversión y planificación económica, capaces de crear y mantener el crecimiento. A continuación, frente a las limitaciones de esta teoría y a su inadecuación para explicar las problemáticas de las nuevas realidades surgidas a raíz de los procesos de descolonización en Asia y África, surgió la *teoría de la modernización*. Desde este prisma, el desarrollo se veía como un proceso lineal, mediante el cual las sociedades tradicionales transitaban hacia la modernidad. Ancladas en la sociología clásica, y en particular en las perspectivas del evolucionismo social de los siglos XVIII y XIX y el funcionalismo estructural de mediados del siglo XX, sus aportaciones darían vida a un enfoque interdisciplinar en el que es posible identificar cuatro corrientes: económica, psicológica, política y geográfica (Payne y Phillips, 2012:88).

El representante más célebre de la corriente económica de la teoría de la modernización fue Walt Whitman Rostow, quién en su trabajo publicado originalmente en los años sesenta, analiza las transformaciones económicas de largo plazo con el objetivo de identificar aquellos aspectos de carácter económico, político, social, cultural o tecnológico que favorecieron el crecimiento de las naciones desarrolladas y que pueden provocar efectos semejantes en las naciones subdesarrolladas. Para Rostow (1993), el subdesarrollo es una etapa previa al desarrollo y la forma en la que todas las naciones podrán alcanzarlo de forma ineludible es a través de cinco etapas de crecimiento económico, a saber: la sociedad tradicional, las condiciones previas al despegue, el despegue, el camino a la madurez y la fase del consumo de masas. Por su

---

<sup>45</sup> Los autores definen estas visiones como las teorías de la edad de oro. Bustelo (1998), por otra parte, realiza una clasificación alternativa de las teorías del desarrollo y define como pioneros del desarrollo a sus formuladores, entre los que destacan teóricos como Paul Rosenstein-Rodan, Arthur Lewis, Walter Rostow, Ragnar Nurkse, Hollis Chenery, Albert Hirschman y Gunnar Myrdal.

parte, las teorías psicológicas intentaban identificar aquellos rasgos de la personalidad humana (creatividad, niveles de innovación, fe, actitudes democráticas, etc.) que caracterizaban a los pueblos de las sociedades modernas frente a las tradicionales, y que desde su punto de vista podían facilitar, o a la inversa, dificultar el tránsito hacia el progreso. En contraste, las propuestas políticas se centraron en definir las pautas que las sociedades subdesarrolladas debían seguir, tomando como ejemplo el desarrollo político de Occidente y sus instituciones. Finalmente, los geógrafos veían en la difusión de las innovaciones y la tecnología del Primer Mundo en todos los rincones del planeta, el modo más eficaz para alcanzar el progreso.

Frente a las proposiciones apenas descritas que reinaron en las décadas de los cincuenta y sesenta, nacería aquello que Payne y Phillips (2012:93) han denominado la *teoría del subdesarrollo*. Una categoría capaz de englobar las propuestas estructuralistas latinoamericanas, las teorías neomarxistas, la teoría de la dependencia y la teoría de los sistemas mundiales.

El estructuralismo latinoamericano<sup>46</sup> nace en el seno de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), una institución fundada bajo la premisa de examinar las tendencias económicas de la región y orientar sus estrategias de desarrollo. Comenzando por las reflexiones pioneras de Prebisch (1949), el estructuralismo<sup>47</sup> concibe la economía internacional como un sistema de interrelaciones históricas y heterogéneas conformado por dos polos: el Centro y la Periferia. El primero, se caracteriza por tener una economía industrializada y mayor desarrollo tecnológico, mientras que el segundo, está especializado, por el contrario, en la producción de materias primas y tiene agudas deficiencias. En tales circunstancias el intercambio internacional entre ambas partes no solo refuerza sino que perpetúa las asimetrías. La

---

<sup>46</sup> Las diversas aportaciones surgidas en América Latina constituyen aquello que Kay (1991:102) ha definido como la “escuela latinoamericana del desarrollo y subdesarrollo”. Una línea de pensamiento que si bien apareció sólo después de la Segunda Guerra Mundial, se originó en los debates encabezados por Víctor Raúl Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui. Las reflexiones formuladas por estos autores dieron vida a las dos corrientes del pensamiento regional sobre desarrollo: la reformista-estructuralista y la marxista-revolucionaria. Ambas perspectivas rechazaban las interpretaciones clásicas sobre el desarrollo, partían de las propias realidades y dieron vida a interpretaciones autónomas acerca de las problemáticas que caracterizaban a las economías en vías de desarrollo. Aunque compartieron algunos principios de partida apostaron, sin embargo, por soluciones contrarias para superar la condición de subdesarrollo de sus contextos de origen. Así, mientras que los sostenedores de la primera corriente estaban por una reforma del sistema, quienes integran la segunda perspectiva defendían más bien el socialismo como alternativa al sistema capitalista.

<sup>47</sup> El conjunto de reflexiones surgidas bajo este paraguas no se entiende si dejamos de lado el contexto en el que surgen. Como puntualizan Gutiérrez y González (2010), el nacimiento de estas propuestas se verifica algunas veces en paralelo y otras como resultado de grandes procesos de movilización popular, y del papel de líderes populistas que encabezaron procesos de modernización y profundas reformas de sus naciones. La articulación de ambos elementos permitió la emergencia de proyectos y reflexiones autónomas sobre los caminos a recurrir en pos de alcanzar el bienestar de los pueblos de la región.

única solución consiste, entonces, en suplir las carencias de los países latinoamericanos, industrializando sus economías. De ahí que se introduzca la estrategia de Industrialización de Sustitución de Importaciones (ISI) guiada por el Estado como forma de igualar los logros de las naciones desarrolladas (Bustelo, 1998). Se pensaba de esta forma, corregir las desigualdades iniciales entre centro y periferia y transitar desde un modelo de desarrollo orientado “hacia afuera”, hacia un modelo autónomo, orientado “hacia adentro”.

Las falencias de los procesos de industrialización en las economías latinoamericanas y la radicalización de numerosos investigadores, permitieron en lo sucesivo la emergencia de nuevos enfoques entre los que despuntan las propuestas neomarxistas formuladas en particular por Paul Baran, Paul Sweezy y Leo Huberman, que tenían por cometido comprender el imperialismo a partir de la percepción de la periferia y de sus efectos sobre el terreno (Payne y Phillips, 2012). A estas formulaciones se sumaron también los razonamientos acerca del colonialismo interno y la perpetuación de relaciones étnicas asimétricas, o las reflexiones en torno al problema de la marginalidad creciente que caracterizaba a grandes contingentes de población en la región (Kay, 1991). En su conjunto, todas estas ideas constituyeron el terreno en el que se desarrolló la teoría de la dependencia. Esta última nace como crítica al eurocentrismo de las ciencias sociales que había privilegiado el estudio de las economías desarrolladas por encima de las realidades que conformaban el Tercer Mundo (Dos Santos, 1998). Aunque en su interior existen diversas versiones,<sup>48</sup> el núcleo de la teoría o enfoque de la dependencia, a partir de una mirada histórico-estructural es que el subdesarrollo está estrechamente vinculado a la expansión de las economías desarrolladas; que el subdesarrollo y el desarrollo no son elementos individuales sino más bien aspectos diferenciados de un mismo proceso; que el subdesarrollo no puede ser visto como una etapa gradual o precondition al desarrollo sino una condición en sí misma; y finalmente, que la dependencia no solo es externa sino que se refleja también en la estructura interna de los países, a nivel social, ideológico o político (Blomström y Hettne, 1990:15).

---

<sup>48</sup> Así, por ejemplo, para Kay (1991:110) existirían dos corrientes principales: la reformista y la marxista, que coexisten con aquello que podría definirse como la escuela caribeña de la dependencia. En vez de ello, otros abordajes distinguen no dos, sino tres diversas posturas. En primer lugar, la crítica o autocrítica estructuralista guiada por científicos sociales vinculados a la CEPAL, entre los que destacan Oswaldo Sunkel, Celso Furtado, Raúl Prebisch, y con algunas reservas Fernando Henrique Cardoso. En segundo lugar, la corriente marxista ortodoxa de la que forman parte autores como Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto. En tercer lugar, la perspectiva neomarxista encabezada por Theotonio Dos Santos, Ruy Mauro Marini, Vania Bambirra, y en algunos sentidos André Gunder Frank, cuyo pensamiento constituiría más bien una perspectiva autónoma (Blomström y Hettne, 1990).

Pese a esto, los autores difieren en las soluciones propuestas para romper con el círculo vicioso de la dependencia. Así por ejemplo, Gunder Frank (1976) declaraba que el subdesarrollo del Tercer Mundo es el resultado del desarrollo de las naciones industrializadas y que la única vía para alcanzar la independencia de estos países, o por lo menos, su no dependencia, es la desvinculación de la economía mundial por medio de la revolución socialista y la búsqueda de proyectos alternativos propios. En contraste, para Cardoso y Faletto (1977), el subdesarrollo es una situación histórica particular, mientras que la dependencia se refiere a las condiciones de existencia y funcionamiento de los sistemas económico y político de un país a nivel interno y externo. Por consiguiente, el subdesarrollo y la dependencia no impiden alcanzar el desarrollo. Antes bien, este último es el resultado de disputas y de la interrelación de fuerzas de naturaleza interna y externa que propician el surgimiento de una tipología específica: el desarrollo dependiente asociado.

Más adelante, la teoría del subdesarrollo, se nutrió de otros enfoques<sup>49</sup> y dio lugar a perspectivas heterodoxas entre las que despuntan las aportaciones de la *teoría de los sistemas mundiales o del sistema mundo*. Para algunos de los principales exponentes de esta perspectiva, la organización del sistema-mundo se fundamenta en una estructura tripartita que beneficia al centro a través de la expansión capitalista y la explotación de los recursos de la semiperiferia y la periferia (Wallerstein, 2006). Por su parte, según Amin (1990), en un mundo en el que persisten la pobreza y las desigualdades entre naciones, más que al progreso de todos, asistimos a un “maldesarrollo” global. En este escenario, cabe a los países periféricos desconectarse del sistema-mundo capitalista e intentar encontrar caminos autónomos por medio de un sistema mundial policéntrico que tenga como norte la solidaridad y el internacionalismo entre los pueblos.

Las contradicciones subyacentes a estas formulaciones y los escasos efectos que las mismas ejercieron sobre el desarrollo real de los países permitieron en lo sucesivo el renacimiento de los debates clásicos sobre el progreso y el crecimiento económico. Los planteamientos centrados en las especificidades del Tercer Mundo fueron así superados por dos enfoques globalistas que tienen por cometido encontrar fórmulas de desarrollo

---

<sup>49</sup> Uno de los filones más sobresalientes a este respecto está constituido por las reflexiones que han dado vida al enfoque francés y a la teoría de la regulación. Los autores de esta corriente, entre los que sobresalen Michel Aglietta, Robert Boyer, Benjamin Coriat y Alain Lipietz, se inspiraron en las propuestas de Keynes, y en contraposición al paradigma neoclásico, destacaron el papel ejercido por la regulación estatal en la historia del capitalismo y la influencia que dicho proceso tenía en las estrategias específicas de progreso (Gutiérrez y González, 2010:85).

homogéneas y universalmente aplicables: los análisis neoliberales y las corrientes neoestatistas (Payne y Phillips, 2012).

Las *propuestas neoliberales* se inscriben dentro de un proceso más amplio como la globalización y la liberalización de los flujos de capital. Contemporáneamente, empiezan a cobrar forma en un contexto de crisis del Estado de bienestar, disminución del crecimiento económico de las economías desarrolladas y toma del poder por parte de políticos conservadores (Bustelo, 1998). En lo sustantivo, las teorías neoliberales afirmaban en primer lugar, que nadie como el mercado garantiza crecimiento, equilibrio macroeconómico y redistribución de recursos. En segundo lugar, clamaban por la liberalización y desregulación de los mercados, junto a la apertura de las economías y a su integración en el comercio internacional.

Teniendo como fundamento estas premisas junto a la férrea crítica de caminos autónomos hacia el desarrollo, los teóricos de esta óptica defendieron a lo largo de la década de los ochenta y noventa la integración de los países subdesarrollados al mercado mundial y la especialización en base a las ventajas comparativas.<sup>50</sup> Surgieron así las tesis del “Consenso de Washington”, o “Pensamiento Único” (Ramonet, 1999) fundamentadas en los Programas de Ajuste Estructural (PAE) diseñados por instituciones internacionales como el FMI y el BM. Los mismos, tenían por objetivo la reducción de desequilibrios macroeconómicos y preveían contemporáneamente la liberalización de los mercados (de bienes, mercados y capitales) y la reducción del tamaño del Estado y su intervención, considerados un lastre para el desarrollo. Con todo, los resultados de estas reformas fueron más bien escasos, pues beneficiaron a grupos minoritarios nacionales sobre las grandes mayorías y a intereses extranjeros transnacionales. En América Latina, por ejemplo, llegó incluso a acuñarse la definición de “década perdida del desarrollo” para referirse a este periodo histórico (Bustelo, 1998).

Por su parte, las *perspectivas neoestatistas* devolvieron al Estado su protagonismo en la conducción de la economía. A raíz de las investigaciones sobre el “milagro del

---

<sup>50</sup> Aunque en el contexto latinoamericano, algunas de las tesis neoliberales fueron aplicadas de forma inicial por las dictaduras militares de Chile y Argentina, el éxito de estas recetas se debió, entre otros factores, a la gran acogida que obtuvieron en el mundo académico y político de las economías desarrolladas, y a su posterior difusión en los países periféricos. Justamente, tras el fin de la alternativa soviética y las experiencias desarrolladas por sus satélites, las premisas del neoliberalismo formaban parte de un conjunto de propuestas que tenían como norte el modelo occidental. Recuérdese en tal sentido, las ideas de Fukuyama (1992) sobre el fin de la historia como lucha de ideologías y la victoria de las democracias liberales y del capitalismo sobre el comunismo.

Este asiático”, autores como Chalmers Johnson, Alice Amsdem y Robert Wade, recuperaron las especificidades locales de naturaleza social y económica que inciden en el proceso, al igual que la importancia del sector público y sus instituciones en el impulso de la industrialización de las naciones (Payne y Phillips, 2012). Pese a que su aplicabilidad fue limitada, y a menudo circunscrita al continente asiático, al refutar la idea de que fuera el mercado el único artífice del desarrollo, estas teorías debilitaron las tesis neoliberales y enriquecieron el debate sobre el tema. En el contexto latinoamericano, por ejemplo, autores como Aldo Ferrer, Luiz Carlos Bresser-Pereira, entre otros, desarrollaron una rica línea de pensamiento sobre el *neodesarrollismo* como alternativa latinoamericana a las tesis neoliberales y al nacional desarrollismo de mitad del siglo XX. Las reflexiones sobre este enfoque fueron anteceditas por los análisis *neoestructuralistas* formulados en el seno de la CEPAL, entre finales de los ochenta y principios de los noventa. Dichos análisis, se proponían de forma general contrarrestar el fracaso de las reformas neoliberales en América Latina. Para ello, ansiaban recuperar algunos presupuestos del pensamiento estructuralista clásico adaptándolo a los cambios de la globalización, con el fin de alcanzar un desarrollo endógeno “desde dentro”, no subordinado a la demanda externa (Sunkel, 1991).

La piedra angular del neodesarrollismo es la recuperación de una estrategia nacional de desarrollo, implementada mediante reformas y amplios consensos sociales dirigidos por gobiernos progresistas. De esta manera, para Bresser-Pereira (2007), este nuevo y tercer discurso sobre el desarrollo ve al Estado como protagonista de las reformas y garante de la eficacia del mercado, amén de ser el impulsor de proyectos productivos y de la redistribución de los ingresos. Sin embargo, no prevé en ningún momento la ruptura con el capitalismo, desmedidos esfuerzos proteccionistas o el fin del modelo primario exportador. Avizora más bien una convivencia selectiva y mutuamente benéfica entre Estado y mercado como fórmula para alcanzar un desarrollo autónomo.

#### 1.4.2 MÁS ALLÁ DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO: REFORMULACIONES Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS

Desde los años sesenta, las desigualdades imperantes entre las economías del Primer y Tercer Mundo, aunadas a los límites de las estrategias basadas en la industrialización y el crecimiento económico, se hicieron cada vez más patentes y permitieron el cuestionamiento de la universalidad del desarrollo y sus premisas. Las propuestas surgidas en este contexto se dividieron en dos grandes corrientes: por un lado, los enfoques de desarrollo humano, las proposiciones medioambientales y los análisis feministas que apuntaban a corregir los errores del desarrollo clásico; y por otro, un conjunto de cuestionamientos radicales de la idea misma de desarrollo, que apostaban por la superación del concepto y la construcción de modelos alternativos (Payne y Phillips, 2012:147-148).

Los *enfoques de desarrollo humano* fueron formulados en los años setenta y ochenta del siglo XX, pero adquirieron notoriedad tras el fracaso de las reformas neoliberales en los países en vías de desarrollo. Pretenden en sustancia superar el predominio económico de la concepción de desarrollo y ponen el acento sobre la *capacidad de agencia* de los individuos, es decir, sobre la libertad efectiva que deben tener las personas para hacer realidad aquello que consideren digno de alcanzar. Así, por ejemplo, para Sen (2000) que es uno de sus principales formuladores, el desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos. Si bien el crecimiento puede ser un medio para expandir dichas libertades, su labor debe ser complementada por las instituciones económicas y sociales, así como por la garantía de los derechos humanos y políticos de los individuos por parte del Estado. De acuerdo a estas premisas, el objetivo primordial del desarrollo, más que el bienestar socioeconómico, debe ser la eliminación de las barreras y obstáculos para el disfrute de las libertades individuales.

Por otro lado, el argumento clave en el que se asientan las *reformulaciones medioambientales* es la finitud de la capacidad de crecimiento de las economías debido a los límites de los recursos naturales y las secuelas que dicho proceso genera para la naturaleza y la vida humana. Tras las reflexiones pioneras sobre el tema elaboradas por Karl Polanyi a mediados de los cuarenta, numerosos investigadores, foros y organizaciones internacionales como el Club de Roma formulan severas reprobaciones



al modelo económico y productivo vigente (Payne y Phillips, 2012:162). Además de las preocupaciones por la salud pública y el crecimiento demográfico, dichos cuestionamientos se ven también legitimados por los numerosos desastres ambientales registrados en varios países. Ambos factores propician la celebración de las primeras conferencias internacionales sobre medio ambiente y la acuñación del concepto de desarrollo sustentable<sup>51</sup> para resumir las metas que persiguen quienes se ubican en esta corriente. Aunque este término se difunde internacionalmente tras la publicación del “Informe Brundtland” en 1987, su importancia radica en que subraya el agotamiento de los recursos del planeta y expresa preocupación por el porvenir de las futuras generaciones (Gutiérrez y González, 2010:122). Por esta vía, se incorporan al debate sobre desarrollo las nociones de límites, equilibrio, solidaridad intergeneracional y calidad del crecimiento. En los años venideros, a los impulsores iniciales de estas ideas se suman progresivamente numerosos actores del Sur del mundo. Las preocupaciones por el medio ambiente y las limitaciones de recursos se extienden así a todos los ángulos del planeta, buscando incentivar formas de producción y consumo sustentables.

A su vez, los enfoques de género surgidos durante la segunda ola feminista, están divididos en dos grandes ramos. El primero de ellos, también conocido como el campo de la *Mujer en el Desarrollo (MED)* tenía por fin alcanzar la igualdad entre los sexos mediante la integración de las mujeres en la economía. Sus propuestas son expresión del feminismo liberal y en síntesis cuestionaban el pretendido carácter universal de las estrategias de desarrollo, pues no solo invisibilizaban el papel desempeñado por las mujeres, -más allá de las labores domésticas, la reproducción o el cuidado-, sino que omitían los efectos que dichas estrategias ejercían sobre las mismas (León, 1997). En respuesta a los tímidos avances en esta materia, desde los años setenta surge la corriente de *Género en Desarrollo (GED)* para abordar desde una perspectiva más integral las problemáticas del género femenino en relación al desarrollo. A partir de este prisma se cuestiona el patriarcado y los privilegios masculinos que de él se derivan, junto a la posición subordinada que ocupan las mujeres en razón de su género en todas las esferas. Se condena también al neoliberalismo y procesos como la feminización de la pobreza o la exclusión de los cálculos gubernamentales del trabajo no remunerado (Payne y Phillips, 2012). En definitiva, ambas corrientes logran introducir la variable de género

---

<sup>51</sup> Dentro del pensamiento sobre tipologías de desarrollo sensibles al medio ambiente y al futuro del planeta, otro concepto con relativo, aunque efímero éxito, fue el de *ecodesarrollo*. En la misma medida, forman parte de la constelación de formulaciones de estos enfoques, nociones como huella ecológica, ecoeficiencia, capacidad de carga, PIB verde, entre otros (Gutiérrez y González, 2010:143).

en los proyectos de desarrollo, por lo menos en el ámbito internacional, y permiten la emergencia de propuestas más sensibles a las problemáticas femeninas.<sup>52</sup>

Entre las censuras y matizaciones a la concepción clásica de desarrollo no pueden omitirse tampoco las perspectivas que reivindican opciones endógenas, así como los espacios locales y regionales frente a propuestas unidireccionales o a la homogenización promovida por fenómenos como la globalización. Los promotores del *desarrollo endógeno* buscan valorizar y potenciar las capacidades internas a una comunidad con el fin de optar por procesos autónomos, propios de cada lugar y sustentados en prácticas como la autogestión. A su vez, quienes defienden las opciones de *desarrollo local y regional*, apuntan más bien a romper con el centralismo de los Estados nacionales. Las demandas de quienes sostienen esta bandera han coincidido, por una parte, con la pérdida de poder de los Estados nacionales como agentes de desarrollo. Por otra parte, los reclamos de mayor autonomía han sido también respuesta a los procesos de descentralización impulsados de manera significativa a partir de los años ochenta en coincidencia de la difusión del neoliberalismo (Pike *et al.*, 2011). Así y todo, no existen definiciones unívocas de lo que debe entenderse por desarrollo local o regional. Cada estrategia depende de la importancia que revisten el espacio y el territorio para la población y de los fines cambiantes que la misma establece en pos de alcanzar su bienestar.

En lo sucesivo, después de constatar que las estrategias de desarrollo aplicadas durante décadas habían provocado el aumento de las desigualdades y de la pobreza mundial, así como mayores problemas medioambientales, empezó a extenderse la idea de que su proyecto había fracasado y a este respecto se acuñaron términos como “maldesarrollo” (Amin, 1990; Unceta, 2009) o “mal vivir” (Tortosa, 2010). Como corolario, y gracias al pesimismo que se difundió acerca de las probabilidades de garantizar el bienestar de la población, surgieron una variedad de enfoques críticos, articulados bajo la categoría de *postdesarrollo*. En sustancia, estos rechazan el proyecto de modernidad y occidentalización que ha guiado el desarrollo desde su creación y denuncian la polisemia, ambigüedad y carácter colonial del término (Porto-Gonçalves, 2009). Como arguye Esteva (2000), «el desarrollo ocupa la posición central de una constelación semántica extremadamente poderosa, que incluye términos como

---

<sup>52</sup> Uno de los aportes más relevantes en este campo ha sido la propuesta del empoderamiento, concebido como una forma alternativa de entender el desarrollo, capaz de transformar las relaciones desiguales de género mediante procesos de toma de conciencia, autonomía y movilización de las mujeres a nivel individual y colectivo (León, 1997).

crecimiento, evolución, maduración, modernización; a la vez que existen muy pocas palabras tan vagas, frágiles e incapaces de dar sustancia y significado al pensamiento y a la acción como ésta».

Los exponentes del postdesarrollo parten de la crítica posestructuralista y valoran el desarrollo como un discurso occidental difundido internacionalmente a través de una poderosa red de actores entre los que se incluyen gobiernos, agencias internacionales, centros de investigación, académicos, ONGs e incluso individuos (Escobar, 2005). Pese a las dádivas prometidas por sus defensores, el desarrollo no solo no ha disminuido los problemas globales, sino que ha provocado innumerables daños a las personas y a la naturaleza misma, homogenizando, por ejemplo, los modos de vida de los pueblos en ámbitos como la cultura o las formas de producción. Gracias a sus pretensiones universalistas y teleológicas, el desarrollo ha excluido además formulaciones alternativas de lo que puede ser concebido como una vida plena.

Por todo lo expuesto, quienes se ubican en esta corriente de pensamiento rechazan de forma vehemente las premisas del desarrollo, al igual que las categorías que del mismo se derivan, a saber: subdesarrollo, países en vías de desarrollo, países desarrollados o países del Tercer Mundo (Escobar, 2007). En la misma medida, critican los paliativos formulados en relación a sus falencias, tales como el desarrollo sustentable o el desarrollo local o con enfoque de género. La idea que está detrás de todas sus formulaciones es que la riqueza o el bienestar de pueblos y personas no pueden ser medidos en términos materiales en relación a los estándares occidentales, y que la aceptación de este elemento constituye una abdicación de la heterogeneidad humana, además de ser un peligro para la sobrevivencia de la especie (Esteva, 2000, 2009). Para autores como Rist (2002) el desarrollo es incluso concebido como una creencia occidental, mito y elemento de la religión moderna, aparentemente cargado de buenas intenciones pero en nombre del cual se han cometido algunas de las peores atrocidades de la historia.

Sachs (1996:2) afirma en este sentido que:

« [...] La idea de desarrollo se levanta como una ruina en el paisaje intelectual. El engaño y la desilusión, los fracasos y los crímenes han sido compañeros permanentes del desarrollo y cuentan una misma historia: no funcionó. Además, las condiciones históricas que catapultaron la idea hacia la prominencia han desaparecido: el desarrollo ha devenido anticuado. Pero

sobre todo, las esperanzas y los deseos que dieron alas a la idea están ahora agotados: el desarrollo ha devenido obsoleto ».

Por consiguiente, los defensores del postdesarrollo abogan por nuevas formas de vida en la que el desarrollo no sea más el principio organizador de la existencia social tanto en el Norte como en el Sur del mundo. Para ello, valorizan los saberes ancestrales y las tradiciones locales, devolviendo a los pueblos “objetos de desarrollo” su capacidad de agencia y la posibilidad de construir su bienestar en base a concepciones propias, ajenas a los cálculos técnicos y a las propuestas de modernización y crecimiento económico de matriz occidental (Esteva, 2000, 2009; Sachs, 1996, 1997; Escobar, 2007; Porto-Gonçalves, 2009). Empero, sus discursos no han esquivado reproches. Para autores como Escobar (2005) o Payne y Phillips (2012) algunos de los principales límites que se atribuyen a esta corriente radican en haber concentrado sus esfuerzos en analizar la situación de África, América Latina e India, soslayando los éxitos obtenidos en materia de desarrollo por regiones como el Este asiático. En la misma medida, sus teóricos son considerados a menudo como románticos y poco realistas al marginar fenómenos como la pobreza, el capitalismo, las jerarquías e injusticias presentes en las tradiciones locales, o las aspiraciones de consumo y bienestar económico de millones de personas. Por último, a los formuladores del postdesarrollo se les recrimina también el no haber propuesto alternativas reales, sino buenas ideas, difícilmente aplicables a gran escala.

Las propuestas aglutinadas bajo el enfoque de postdesarrollo cuestionaron los cimientos de la concepción tradicional del término y abrieron el espacio para la emergencia de nuevas propuestas o la incorporación de variables más sensibles a elementos como la naturaleza, la diferencia cultural y la felicidad de los pueblos. Las reflexiones surgidas en este marco calaron hondo especialmente en América Latina y en Ecuador dieron origen a la concepción de *Sumak Kawsay* o “Buen Vivir” cuyos rasgos más significativos serán descritos en el apartado de contextualización. En la estela de estas reflexiones, el actual debate sobre el desarrollo incluye preocupaciones por la especificidad de los países y pueblos, así como el deber de integrar perspectivas más atentas al género, a los espacios locales y al medio ambiente. No se descuidan tampoco los desafíos que suponen para las definiciones clásicas de desarrollo, el ascenso de países emergentes como China, India o Brasil. De forma concomitante, la globalización y las transformaciones que esta ha provocado en todas las esferas, incluso la económica,

han permitido desviar la atención del Estado nacional como único actor de las estrategias de desarrollo. Se contemplan, por esta vía, la infinidad de organismos e interventores en el proceso, que van desde las organizaciones internacionales, a la sociedad civil y a los mismos individuos. Un campo particularmente fértil en esta línea de reflexión está constituido por los efectos benignos que suponen las migraciones internacionales para todos los actores involucrados en el proceso. Teniendo en cuenta la amplitud de este cuerpo de análisis, pasaremos ahora a examinar sus principales componentes.

## 1.5 MIGRACIÓN Y DESARROLLO: NOTAS SOBRE UNA COMPLEJA RELACIÓN

La relación entre el desarrollo y la migración existe con anterioridad a la acuñación del primer término a finales de la Segunda Guerra Mundial. Como sostiene Mármora (2002:119), la variable desarrollo ha ocupado un lugar central en el análisis a partir del momento en el que se empezó a reflexionar sobre el hecho migratorio, bien como fundamento de políticas de migración internacionales, estrategia de ocupación territorial o instrumento para la captación de mano de obra. Lacomba (2004:32) argumenta a este respecto, que las múltiples relaciones existentes entre la migración y el desarrollo han incitado a que investigadores de diversas perspectivas vean las teorías sobre migraciones como mera extensión de las teorías del desarrollo.

Los desplazamientos humanos más allá de las fronteras nacionales provocan impactos tanto en las sociedades emisoras como en las receptoras de población, pero a lo largo de los siglos estos han sido juzgados de forma opuesta tanto por políticos como investigadores.<sup>53</sup> A nivel teórico a juicio de Sutcliffe (1998:146) existen cuatro diversos tipos de razonamiento en torno a la relación entre migración y desarrollo: 1) aquel que indica que la migración frena el desarrollo; 2) aquel que sostiene que el desarrollo frena a la migración; 3) aquel que afirma que la migración impulsa el desarrollo; 4) y por último, aquel que defiende que es el desarrollo quien fomenta la migración.

---

<sup>53</sup> A modo de ejemplo, durante el periodo de expansión colonial inglés, desde perspectivas económicas se consideraba que la emigración hacia las colonias era una salida al exceso de población y al desempleo, que generaría un incremento de la demanda de bienes, y por consiguiente, una contribución al desarrollo de Inglaterra. Sucesivamente, desde las visiones mercantilistas se enfatizaba, al contrario, la necesidad de retener a la mano de obra en las metrópolis, y la sustitución de la misma en las colonias por fuerza de trabajo esclava que realizara sus funciones a cambio de manufacturas. Desde un ángulo distinto, intelectuales como Malthus contrarios a esta teoría, señalaron las desventajas de un excesivo crecimiento poblacional, indicando el valor de la migración para el desarrollo de los países de origen como válvula de escape, a la par de la aportación de recursos fundamentales para el desarrollo económico, social y cultural de los países de acogida (Mármora, 2002:121).

Coinciden en este punto, autores como Ammassari y Black (2001) cuando defienden la idea que la migración es al mismo tiempo una variable dependiente e independiente del desarrollo. En la misma línea de pensamiento se ubican otros investigadores como Appleyard (1992) o Castles (2000) quienes puntualizan, por ejemplo, que la migración puede ser tanto causa como efecto del desarrollo. De esto se desprende que el desplazamiento humano acontece, por un lado, como resultado de un mayor desarrollo económico, mientras que por otro, su origen puede residir en el subdesarrollo de las economías de los países expulsores. Pero además, la migración puede contribuir a generar mayores niveles de desarrollo, o a la inversa, puede ayudar a perpetuar los problemas existentes.

Huelga acotar que las diversas formas de afectación entre estas dos variables no se corresponden siempre con una relación de causa efecto, en la que más desarrollo genera menos migración o viceversa. Superando las interpretaciones economicistas del fenómeno migratorio, Castles (2010) arguye, por ejemplo, que puesto que la migración no se origina únicamente en razón de las diferencias salariales o los niveles de empleo de un país; un mayor nivel de desarrollo en las zonas expulsoras de población no necesariamente se traduciría en una disminución del fenómeno: sencillamente este se verificaría en diversas condiciones. En el mismo orden de ideas, para Martin (2004:7) gracias a la complejidad del fenómeno, los desplazamientos humanos pueden dar lugar tanto a círculos virtuosos como viciosos para los migrantes y los países de origen. Los primeros se producen cuando las migraciones permiten el acceso al empleo de personas anteriormente desempleadas y suponen beneficios económicos y sociales por medio de las remesas y el regreso de los migrantes. Los segundos consisten, a su vez, en la carencia de estos tres elementos, privando a los países de origen de impactos reales sobre sus estrategias de desarrollo.

Desde una perspectiva histórica, diversos estudios econométricos realizados sobre los flujos migratorios de finales del siglo XIX y principios del siglo XX han resaltado el papel trascendental que los mismos tuvieron en la convergencia de precios y salarios entre el continente americano y el europeo (PNUD 2009; UNFPA 2006). En los últimos años, sin embargo, investigaciones como las de Gozzini (2005) o Delgado et al. (2009), han minimizado el impacto positivo de los flujos migratorios actuales, especialmente en relación a los países de origen de los migrantes. A diferencia del pasado, las migraciones de nuestros días se verifican en contextos altamente restrictivos en materia

migratoria y proteccionistas en relación al mercado laboral, que minimizan los beneficios obtenidos por las regiones expulsoras.

Pese a las múltiples aristas existentes en el debate entre migraciones y desarrollo, existen dos posturas en relación al fenómeno: una de carácter *optimista* y otra de signo *pesimista*. Estos encuadres derivan a su vez, tanto de la formación como del abordaje de los investigadores en torno a la migración (Portes, 2007:22). Así, mientras que los pesimistas, mayoritariamente constituidos por sociólogos y antropólogos ven el desplazamiento humano como evidencia del subdesarrollo y como perpetuación del mismo; los optimistas, por el contrario, en gran medida economistas neoclásicos o de la nueva economía de la migración, lo consideran una válvula de escape a corto plazo e incluso una estrategia de crecimiento sostenido.

Los enfoques de signo optimista y pesimista han sido predominantes en diversos periodos históricos. Los primeros, por ejemplo, prevalecieron a lo largo del siglo XIX y se extendieron hasta mediados del siglo XX. Influenciados por la óptica desarrollista y de la modernización veían el desplazamiento humano como un bien absoluto para las naciones involucradas. En las décadas de los setenta y ochenta fueron sustituidos por el enfoque de la dependencia, que a partir de análisis neo-marxistas, subrayaba las pérdidas de la migración para los países expulsores y el desarrollo nacional. A partir de nuevas evidencias, desde los años noventa ambas concepciones cedieron el paso a posiciones pluralistas<sup>54</sup> que reconocen tanto las desventajas como los beneficios generados por el fenómeno migratorio (De Haas, 2010).<sup>55</sup> Para Faist y Fauser (2011:5-7) estas tres fases del pensamiento sobre la relación entre migración y desarrollo concentraron su atención sobre diversas aristas. El retorno y las remesas enviadas por los trabajadores fueron, por ejemplo, el enfoque predominante de quienes veían en la

---

<sup>54</sup> Las reflexiones aquí expuestas fueron precedidas por investigaciones antropológicas como las de Kearney (1986). Para este autor, al momento de analizar los vínculos entre migración y desarrollo existen tres diversas teorías: la teoría de la modernización, la teoría de la dependencia y la teoría articulacionista. La primera concibe el desarrollo a partir de una perspectiva económica y ve la emigración como un acto racional, individual y positivo que permite abandonar el propio país de origen en función de un mejor porvenir, al tiempo que facilita la transferencia de conocimientos y recursos desde las sociedades modernas a las tradicionales, con el consecuente desarrollo de las segundas. Desde una óptica crítica, la teoría de la dependencia analiza los desplazamientos humanos en términos histórico-estructurales y concibe la emigración desde la periferia hacia el centro como una pérdida de recursos humanos cualificados; a la vez que define a las remesas como un factor de subordinación y perpetuación de las relaciones asimétricas con los países desarrollados. Finalmente, la mirada articulacionista permite superar ambas propuestas y concibe los desplazamientos como un proceso facilitado y autopropetuido por redes migratorias que son a su vez fruto de estrategias familiares o comunitarias de relaciones y de vida.

<sup>55</sup> Autores como Taylor (2001) señalan que la inversión de estas tendencias en el debate internacional se corresponde con las posiciones acerca de la inmigración por parte de las sociedades receptoras. Así, si en los 70 y 80, la emigración se consideraba una pérdida para los países de origen y una ganancia para los países de destino; en los años 90, esta ha pasado a ser vista como una fuente de beneficios para los primeros, en coincidencia del surgimiento de actitudes de corte pesimista frente a la inmigración en los segundos.

migración un motor para el desarrollo; mientras que la fuga de cerebros, las relaciones asimétricas y la profundización de la pobreza y el subdesarrollo a resultas del desplazamiento, fueron los ejes privilegiados de los análisis pesimistas. Desde los años noventa, en plena era de la globalización, ambas miradas unilaterales fueron sustituidas por reflexiones centradas en comprender las potencialidades ofrecidas por los migrantes como agentes de desarrollo transnacional en origen y destino. Se introdujeron al debate, por esta vía, las estrategias de codesarrollo y las oportunidades brindadas por los desplazamientos circulares o temporales de personas, recursos y conocimientos, así como la acción de las diásporas y redes de cooperación científica y empresarial.

Hoy, la discusión sobre el binomio migraciones y desarrollo, está centrada en comprender cómo las primeras pueden repercutir sobre el segundo. En este proceso, numerosos actores como las organizaciones internacionales o las agencias de cooperación están empeñados en hacer que las migraciones internacionales se conviertan en una parte integrante de las estrategias nacionales de desarrollo en los países de origen y destino de los migrantes. Las esperanzas de esta perspectiva están depositadas, en primer lugar, en el papel de las remesas de carácter económico y social como estrategia de reducción de la pobreza. De forma paralela, en la era de la globalización y el transnacionalismo se resaltan las potencialidades brindadas por las diásporas, las migraciones cualificadas y los procesos de retorno, tanto para el crecimiento e innovación económica, como para la democratización y el mejoramiento de las formas de vida en las sociedades emisoras.

Asimismo, la importancia que ha asumido el fenómeno en las últimas décadas ha generado como respuesta la creación de una multiplicidad de espacios y entidades que se ocupan de comprender sus causas y motivaciones e intentan canalizar sus flujos. Los antecedentes directos de este proceso se encuentran en la Conferencia sobre Población celebrada en El Cairo en 1994 que marca el inicio del reciente interés de la comunidad internacional.<sup>56</sup> A partir de entonces, han crecido de manera exponencial los foros e

---

<sup>56</sup> Antes de la celebración de la Conferencia del Cairo de 1994, la migración internacional había sido analizada a partir de la primera sesión de la Comisión sobre Población de 1947 y en las Conferencias sobre Población de Bucarest (1974) y Ciudad de México (1987). La Conferencia del Cairo de 1994 marcó, sin embargo, un punto de inflexión notable respecto al tema y el capítulo X del Programa de Acción es uno de los textos aprobados más completos existentes sobre el tema. En el mismo, los Estados plantearon los retos sobre la migración, instaron a una mayor cooperación para resolverlos y recomendaron políticas para afrontarlos, entre las que se incluyen la promoción del potencial de desarrollo de la migración; el respeto de los derechos humanos de los migrantes; el combate a la trata de seres humanos; y la disminución de la migración irregular. En lo que atañe a la relación sobre migración y desarrollo las conclusiones indicaron que la migración planificada y ordenada puede tener efectos benéficos tanto sobre las sociedades de salida como en las de acogida, y que debido a esto, es preciso promover el envío de remesas,



instancias regionales e internacionales que analizan el fenómeno regularmente. Entre estos destaca la existencia de un Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo (HLD),<sup>57</sup> un Fórum Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD),<sup>58</sup> una Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo (JMDI);<sup>59</sup> y las diversas reuniones y actividades dedicadas al tema en los procesos consultivos de carácter regional e internacional.<sup>60</sup>

Aun conociendo los importantes efectos que los desplazamientos humanos pueden generar en las sociedades de acogida, en línea con las metas trazadas en nuestra investigación, en las páginas que siguen nos concentraremos exclusivamente en las implicaciones de la movilidad humana sobre el desarrollo de los países de origen de los flujos migratorios. Para ello, analizaremos las actitudes optimistas y pesimistas existentes al respecto, resaltando que entre una y otra existen matices expresivos y opiniones muchas veces contradictorias.

### *1.5.1 VISIÓN OPTIMISTA*

La óptica optimista acerca del vínculo existente entre migración y desarrollo es la versión oficial de las instituciones internacionales como las Naciones Unidas y el Banco Mundial, además de ser la fórmula prevalente en el debate existente sobre este fenómeno a nivel global. Se fundamenta en la creencia de que la migración contribuye al desarrollo de los contextos de origen de los migrantes. Desde este prisma, el fenómeno migratorio genera una cadena de desarrollo mediante la cual los beneficios que obtienen los individuos pasan a las comunidades y de estas se trasladan al ámbito nacional (OIM, 2013a). Sus defensores apoyan sus afirmaciones en los efectos benéficos producidos en diversos ámbitos por las remesas, no sólo económicas sino también sociales, definidas usualmente como el conjunto de ideas, comportamientos, identidades y capital social que se transmiten desde el país receptor de migración al país

---

la migración circular, el retorno voluntario y el intercambio de información y recopilación de datos entre los Estados involucrados (OIM, 2013b).

<sup>57</sup> Hasta la fecha se han celebrado dos diálogos de alto nivel en 2006 y 2013, teniendo como sede la ciudad de New York.

<sup>58</sup> El Primer Fórum Global sobre Migración y Desarrollo se desarrolló en el 2007 en Bélgica. Desde entonces han tenido lugar otras reuniones en las siguientes sedes: Filipinas (2008); Grecia (2009); México (2010); Suiza (2011); Isla Mauricio (2012) y Ginebra (2013/2014).

<sup>59</sup> Esta Iniciativa fue lanzada en 2009 por la Comisión Europea y las Naciones Unidas. En la actualidad está gestionada por el PNUD y otras agencias y tiene como objetivo principal brindar apoyo a organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales que trabajen en la tarea de vincular las migraciones con el desarrollo.

<sup>60</sup> Entre los principales espacios y foros que agrupan a países latinoamericanos deben incluirse los Foros Iberoamericanos sobre Migración y Desarrollo, la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM).

emisor (Levitt, 1996; Levitt y Lamba 2011).<sup>61</sup> Entre los principales efectos positivos del fenómeno migratorio subrayan la generación de empleos, riqueza y comercio tanto a nivel local como nacional, a la par del incremento en el acceso a la educación y sanidad de la población, así como el empoderamiento de las mujeres y minorías. Gracias a las contribuciones de la migración, que en determinados contextos ha permitido alcanzar algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sus teóricos abogan además por la inclusión del fenómeno en los planes de desarrollo nacionales y en el programa de desarrollo después de 2015 (OIM, 2013a, 2013b).

Uno de los principales argumentos que esgrimen los sostenedores de esta visión es que la emigración puede servir como válvula de escape para los países de origen de los migrantes al reducir los problemas derivados del crecimiento demográfico y las dificultades relacionadas con el desempleo y el subempleo (Abad, 2008, 2010). En verdad, la emigración puede ayudar a resolver las dificultades que atraviesan estas sociedades mediante la incorporación al mercado laboral de grupos de población generalmente inactivos como mujeres, personas mayores o desempleados; mientras que la disminución de mano de obra en algunos sectores puede provocar aumentos salariales para quienes permanecen en el país de origen. Para Postelnicu (2010), la perspectiva de emigrar puede generar además algunos “efectos incentivo” de naturaleza positiva sobre la población local, como el aumento de la formación y habilidades de los trabajadores autóctonos.

El principal elemento en la discusión sobre el nexo existente entre migración y desarrollo es, sin embargo, el envío de remesas económicas a los países de origen de los flujos.<sup>62</sup> De acuerdo al FMI (2009:293) las remesas: «representan ingresos de los hogares provenientes de economías extranjeras generados principalmente por la migración provisoria o permanente de estas personas a esas economías». Debido a la importancia que revisten para las economías en desarrollo y al perfeccionamiento de los

---

<sup>61</sup> Las visiones positivas frente a las aportaciones de estas remesas, por lo general, se basan en los supuestos de la teoría de la modernización de los años 50 que consideraba la transferencia de los valores occidentales de racionalidad, individualismo y espíritu empresarial como un elemento crucial para el desarrollo. Desde perspectivas críticas y en las experiencias recientes de Marruecos, México, Turquía, Filipinas e India, se ha podido constatar que las mismas tienen desenlaces ambiguos. En algunos casos pueden generar efectos positivos y en otros, como veremos más adelante, pueden fomentar mayores porcentajes de migración y problemas demográficos y económicos, derivados de la ausencia de expresivos contingentes de población en su fase más productiva (Castles y Delgado, 2007:298-299).

<sup>62</sup> Además del envío de remesas económicas, autores como Lacomba (2004:136) señalan la importancia del envío de materiales desde los países huéspedes. Estas transferencias engloban tanto a los “productos de maleta”, constituidos por los envíos y regalos transportados durante los viajes de retorno de los migrantes, como a las mercancías que sirven de insumo al comercio étnico gestionado por los migrantes en las sociedades receptoras.

cálculos y modalidades de envío, estas se han convertido en el “nuevo mantra del desarrollo” (Kapur, 2004). Efectivamente, desde los años noventa los ingresos obtenidos por el envío de remesas, han superado<sup>63</sup> en muchos países la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), constituyendo en este sentido una fuente de ingresos más constante que otros flujos de capital privado o de las Inversiones Extranjeras Directas (IED).

Amparándose en estas observaciones, quienes defienden los efectos benéficos de las remesas advierten que estas constituyen una fuente de ingresos directa que incrementa el capital de los hogares receptores, y en consecuencia, contribuyen a cubrir las necesidades básicas, a la par que mejoran los niveles familiares de alimentación, salud, vivienda y educación (Sørensen *et al.*, 2003; Ratha y Shaw, 2007). Las remesas, constituyen entonces una potente herramienta en la lucha contra la pobreza y la reducción de las desigualdades sociales.<sup>64</sup> Por ello, pese a que desde diversos ámbitos se denuncia el subregistro<sup>65</sup> de las remesas a nivel internacional; la recepción de estos rubros especialmente en países en desarrollo se vincula con formas de protección contra la pobreza futura a través de la formación en capital humano; con la reducción de la mortalidad en edades tempranas; y en casos específicos, incluso con la disminución del trabajo infantil (OIM, 2013b; Ghosh, 2006). Por otra parte, se estima que las remesas son una oportunidad para generar inversiones productivas que permitan superar el subdesarrollo (Carling, 2007:51).

El entusiasmo por los efectos benéficos provocados por las remesas no se circunscribe, sin embargo, al ámbito familiar sino que se extiende a nivel comunitario y

---

<sup>63</sup> Según estimaciones del Banco Mundial, las remesas alcanzaron un total aproximado de 406 mil millones de dólares en 2012. Alrededor de 325 mil millones de dólares de los flujos de remesas actuales se dirigen a países en desarrollo. En 2010, por ejemplo, los cinco principales perceptores de remesas fueron la India, China, Filipinas, México y Nigeria. Su importancia aumenta si se considera que en algunos países en desarrollo las remesas constituyen una parte significativa del Producto Interno Bruto (PIB). En 2012, por ejemplo, las remesas representaron más del 25% del PIB en Tayikistán, Liberia, Lesoto y la República de Kirguistán (OIM 2013b:21-22).

<sup>64</sup> Cabe acotar, sin embargo, que los efectos redistributivos de las remesas no son automáticos sino que dependen de una serie de factores, tales como la tipología de las remesas; la duración de los flujos; el perfil y el género de los receptores; la ubicación geográfica de la localidad de recepción y su conexión con el mercado; la magnitud de la cifra enviada; y por último, el tipo de inversión o gasto que se financia con la misma (Sørensen *et al.*, 2003; Ghosh, 2006; Ratha y Shaw, 2007).

<sup>65</sup> Este subregistro se debe al envío de una significativa cantidad de remesas a través de canales informales, mientras que la variabilidad de los flujos depende de factores asociados a los cambios reales y previstos de carácter político e institucional en los contextos de emisión y recepción; a los costes de transacción y variaciones de tasas de cambio, interés e inversión; a las facilidades institucionales y tecnológicas brindadas por los países receptores, y a los niveles de confianza que los migrantes tienen hacia los mismos (Ghosh, 2006). Es de mencionar también, que en determinados casos las remesas pueden estar subregistradas debido a que su transferencia puede tener lugar en especie y no efectivo, o en razón de fines ilícitos de las instituciones administradoras de los flujos. Esta particularidad de subregistro se verifica especialmente en los flujos en dirección Sur-Sur. En 2005, por ejemplo, se estimó que entre el 10 y el 29% de las remesas recibidas por los países del Sur del mundo eran enviadas por migrantes que también se encontraban en el hemisferio sur. Sin embargo, debido a la prevalencia que se otorga a los flujos Sur-Norte en las investigaciones y en el debate político, hasta la fecha existe un conocimiento limitado sobre las dinámicas de las remesas en estos circuitos (Ratha y Shaw, 2007).

nacional. A las remesas se atribuyen, por tanto, efectos multiplicadores. Se cree en particular que su recepción proporciona a las familias ingresos adicionales, un seguro contra los riesgos y, en cierta medida, una forma de acumulación de capital; además de facilitar en algunas ocasiones el acceso a préstamos concedidos por instituciones financieras y la dinamización de la economía local (Sørensen *et al.*, 2003). Asimismo, de acuerdo al PNUD (2011) la recepción de estos rubros tiene incidencia directa sobre la creación de nuevas empresas y la difusión del uso de la tecnología en la agricultura y la producción. Las remesas enviadas por las asociaciones de migrantes, pueden desempeñar también un papel vital en la construcción de obras de infraestructura o saneamiento a nivel local. Estos fondos colectivos pueden ser canalizados además hacia proyectos de desarrollo comunitario con incidencia real sobre esferas como la salud y la educación (Ghosh, 2006; Lacomba, 2009). Para Sørensen *et al.* (2003) incluso las remesas económicas y sociales enviadas por refugiados y solicitantes de asilo pueden tener efectos colectivos al facilitar, por ejemplo, formas de resolución de controversias o procesos de reconstrucción posconflicto.

A nivel macroeconómico, los principales países receptores de remesas pueden también beneficiarse de una serie de efectos positivos. Se alude en particular a que las remesas, debido a su relativa estabilidad, constituyen una forma de compensación para los países privados de ingresos públicos a causa de la emigración; pueden contribuir a mantener la estabilidad económica en algunos contextos -disminuyendo, por ejemplo, la volatilidad de la tasa de cambio real-, y contemporáneamente, pueden desempeñar un papel valioso en el acceso a créditos a precios más convenientes y en el servicio de la deuda (Abad, 2008, 2010). Más aun, al ser recibidas y administradas por sujetos privados, las remesas no inciden negativamente sobre el índice de competitividad de un país y están menos sujetas a los problemas de corrupción y malversación de los fondos públicos (Ghosh, 2006:73). Por último, de acuerdo al PNUD (2011), las remesas pueden tener un efecto amortiguador frente a crisis económicas, desastres naturales y conflictos civiles.

Sobre la base de estas consideraciones, quienes defienden los efectos benéficos de la migración, ven a los receptores de remesas como agentes de desarrollo, capaces de invertir sus ingresos en la mejora de sus condiciones materiales y sociales, al tiempo que generan efectos benéficos sobre sus comunidades y países natales. Entretanto, pese al entusiasmo generalizado acerca de las potencialidades de las remesas, tanto la

efectividad como la sostenibilidad de estos flujos han sido puestos en entredicho desde diversas perspectivas. La evidencia empírica muestra, por ejemplo, que tanto las cifras como la duración de los flujos de remesas son variables. A juicio de autores como Ghosh (2006)<sup>66</sup> y Glick Schiller (2011) la estabilidad de estos rubros es cuestionable y está supeditada a algunos factores entre los que se incluyen el estatus y las condiciones de vida del inmigrante en la sociedad de acogida, o las motivaciones que alientan el envío de estos rubros. Desde otras perspectivas (Alonso, 2011; PNUD, 2011; OIM, 2013b) se reclama cautela, debido a la disminución del volumen de remesas registrado durante la crisis económica mundial, que ha afectado sobremanera a la población inmigrante. Finalmente, se apunta a que las remesas en algunos casos podrían tener efectos contraproducentes sobre las economías locales, disminuyendo, por ejemplo, los niveles de empleo y profundizando de consecuencia las asimetrías familiares y regionales.

Además de las remesas, otros ejes que conforman la visión optimista del nexo migración y desarrollo son la contribución que los migrantes retornados pueden ofrecer a sus países de origen; las aportaciones de la migración cualificada; y las potencialidades que las diásporas brindan a sus países de proveniencia.

Por norma general se cree que el retorno, tanto de trabajadores como de refugiados o estudiantes, puede tener un potencial benéfico para el país natal de los migrantes si los mismos, una vez en territorio nacional, son capaces de canalizar las habilidades, técnicas, conocimientos o contactos adquiridos durante su estancia en el extranjero. Para autores como Gozzini (2005:95), la migración de retorno está asociada usualmente con el florecimiento de proyectos empresariales, la diversificación de la matriz productiva de los países, la implantación de nuevas tecnologías, o la difusión de valores más democráticos con el consecuente cambio en las percepciones colectivas y roles tradicionales. El retorno migratorio puede, sin embargo, asumir diversas modalidades

---

<sup>66</sup> Para Ghosh (2006:30-31), las remesas no pueden ni deben sustituir la AOD. Si bien tanto las primeras como la segunda constituyen transferencias de recursos, sus propiedades son diversas. Mientras las remesas son transferencias de carácter privado recibidas por sujetos semejantes que deciden autónomamente el uso que hacen de ellas; las segundas constituyen en su lugar, transacciones entre gobiernos, negociadas a través de acuerdos bilaterales o multilaterales. El carácter no sustituible de la AOD ha sido corroborado por numerosas investigaciones que en las últimas décadas han demostrado que los efectos de las remesas sobre el desarrollo de un país pueden ser menos directos e incisivos de lo que generalmente se cree por tres motivos. En primer lugar, los impactos de las remesas dependen del uso que se dé a las mismas, sea en el consumo que en las inversiones. En segundo lugar, aunque la mayor parte de los flujos es recibida por países en desarrollo, no siempre son los países más pobres quienes se benefician de los flujos. Por último, debe considerarse que una cantidad significativa de remesas es enviada desde economías en desarrollo, lo que disminuye el peso generalmente atribuido a los rubros enviados desde las economías del Norte del mundo.

con efectos diferenciados (Postelnicu, 2010). De acuerdo a este punto de vista, la vuelta a casa puede adquirir carácter temporal, periódico, permanente e incluso virtual si se verifica, por ejemplo, a través de redes de conocimiento. Su impacto sobre el desarrollo de los países de emisión está condicionado, no obstante, por la existencia de apoyo gubernamental, así como por un entorno institucional, económico y social favorable a los emprendimientos y a la innovación.

El retorno de los migrantes se estima especialmente benéfico si en el mismo participan migrantes cualificados.<sup>67</sup> Esta tipología de desplazamiento ha formado siempre parte de los flujos migratorios aunque es solo en el siglo XX y, específicamente a partir de la Segunda Guerra Mundial, que por dimensiones y características esta adquiere un fuerte impacto en las sociedades de origen y en las sociedades anfitrionas (Brandi, 2006: 66).<sup>68</sup> Quienes apuestan por los beneficios que las migraciones cualificadas aportan al desarrollo revisten el proceso de connotaciones positivas como *brain gain*, *brain exchange*, *brain circulation*,<sup>69</sup> diáspora científica, inversión de la tendencia al éxodo intelectual, movimiento de capital humano y movilidad humana de talentos (Solimano, 2013; OIM, 2013a). Es así como ven en la migración cualificada una forma de redistribución del talento humano y de la producción a nivel mundial, observando que la misma tiene múltiples direcciones. En relación a este suceso, señalan que la actual migración cualificada se verifica no solo en dirección Sur-Norte, sino también en dirección contraria, donde se distinguen como países de acogida China, India, algunos Estados del Consejo de Cooperación del Golfo y países como Malasia y

---

<sup>67</sup> Autores como Collier (2013) citan, por ejemplo, la importancia de la emigración para la provisión de dirigentes y administradores en los países en desarrollo, siendo que un número significativo de los mismos se forma en el extranjero. El autor puntualiza, además, que se puede hablar de fuga de cerebros y pérdida de capital humano solo para los países más pobres y que la realidad demuestra que son los Estados en vías de desarrollo como China e India los principales receptores de migración cualificada, con los beneficios que ello acarrea. Los países pobres no reciben migración cualificada porque las condiciones de vida que estos ofrecen no resultan atractivas para este tipo de flujos. Por último, es imposible hablar de pérdidas absolutas porque incluso en los casos que la emigración de personal cualificado perjudique de alguna manera a las sociedades de origen, los posibles efectos negativos se ven ampliamente compensados por las remesas enviadas desde las sociedades receptoras y por el sinfín de contribuciones sociales, educativas y técnicas que estos migrantes pueden aportar a su suelo natal.

<sup>68</sup> Para la autora, aunque el precedente más inmediato de los actuales flujos de migrantes cualificados tuvo lugar a finales de la Segunda Guerra Mundial, una oleada pionera de intelectuales europeos se registró en la primera mitad del siglo XX, como resultado de la instauración de regímenes fascistas y nazis. En base a este hecho salieron del viejo continente con dirección a los Estados Unidos cerca de 300.000 alemanes y austriacos, provenientes principalmente de la clase media y alta de sus sociedades de origen (Brandi, 2006:69).

<sup>69</sup> El *brain gain* o ganancia de cerebros hace referencia a los beneficios que obtienen los países receptores de la emigración cualificada sin necesidad, en la mayoría de los casos, de haber financiado sus estudios o manutención. Desde esta perspectiva se estimula la creación de políticas e incentivos para atraer estas personas. Al contrario, el *brain circulation* o circulación de cerebros, inicialmente concebido como el retorno de los migrantes cualificados a sus países de origen, se refiere en nuestros días a la circulación de los conocimientos sin necesidad de retorno físico gracias a las nuevas tecnologías. Por lo demás, bajo la perspectiva de la circulación de talentos, los migrantes cualificados se consideran tales y al margen de su formación académica, en los mismos se valoran todas aquellas dotes sobresalientes en los ámbitos científico, empresarial o cultural (Solimano, 2013).

Sudáfrica (FMMD, 2012; Collier, 2013). Teniendo en cuenta estos elementos, no existen impactos negativos para los países de origen sino que, por el contrario, la salida de población cualificada desde los países emisores es ampliamente compensada por las remesas, la ayuda técnica y la cooperación internacional que los migrantes pueden brindar de forma permanente o en momentos específicos como crisis nacionales o desastres naturales. Los sostenedores de esta visión son también conocidos como internacionalistas y defienden la libre movilidad de las personas (*laissez-faire*), por encima de las intervenciones y regulaciones restrictivas estatales (Pellegrino y Calvo, 2001; Pellegrino y Vigorito, 2009).

En lo que atañe la migración cualificada o la contribución de talentos, se cree que estos pueden ser especialmente benéficos a través de migraciones temporales, colaboraciones virtuales y formación de redes empresariales y científicas<sup>70</sup> (Padilla, 2010; Meyer, 2011). Esta opinión nos remite al rol que las diásporas pueden desempeñar en el desarrollo de sus contextos de origen. Etimológicamente el término diáspora proviene del griego *διασπορά* que significa dispersión. Pese a que históricamente dicho término describe la condición de la población judía expulsada de Babilonia -estando asociado de esta forma a la dispersión y al exilio forzado de un territorio ancestral-, en los últimos años ha sido utilizado para describir una gran variedad de comunidades vinculadas entre sí por motivos ideológicos, lingüísticos, étnicos, políticos, religiosos o culturales.<sup>71</sup> A juicio de Cohen (2008:1-2), este concepto ha experimentado cuatro fases. La primera se registra cuando, tras la concepción clásica del término diáspora para referirse exclusivamente a la población judía, en las décadas de los sesenta y setenta su uso se amplía para abarcar a poblaciones como la armenia, la griega, la africana, la irlandesa o la palestina. A partir de los años ochenta el concepto se populariza y es empleado para designar a heterogéneas agrupaciones como minorías étnicas, colectivos de refugiados o grupos de expatriados. Dicha generalización del término provoca fuertes críticas que rechazan el esvaciamiento de la noción originaria de diáspora, al tiempo que temen su uso indiscriminado y posterior banalización. En

---

<sup>70</sup> Destacan en este sentido numerosos ejemplos internacionales de programas de transferencia de conocimientos a través de redes, retornos temporales y virtuales de profesionales cualificados. Entre los más importantes a nivel mundial están el Programa de Transferencia de Conocimientos por intermedio de Profesionales Expatriados (TOKTEN) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Programa de Migración para el Desarrollo en África (MIDA) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); y los Programas de Retorno Temporal de Nacionales Cualificados administrados a título individual por las agencias de cooperación internacional de los países donantes (OIM, 2013b:90).

<sup>71</sup> Retomaremos esta discusión en el próximo capítulo cuando abordaremos las relaciones que mantienen los Estados nacionales con las diásporas.

respuesta a estos cuestionamientos y en sintonía con nuevos elementos teóricos y empíricos, los exponentes del construccionismo social defienden una reelaboración de la noción clásica de diáspora que supere definiciones estrechas y perspectivas esencialistas, como el vínculo primario con el lugar de origen o un retorno mítico hacia el mismo. Solo de esta forma se cree que el concepto puede dar cuenta de la existencia de identidades no territorializadas en constante reinención, así como de los cambios favorecidos por la globalización en el transporte y la comunicación en el modelo económico y productivo o en los intercambios culturales entre sociedades. En su cuarta fase, desde principios del siglo XXI hasta nuestros días, el concepto de diáspora se consolida y, si bien sus diversos significados siguen en disputa, se afianzan sus características principales, tipos ideales y clasificaciones, que permiten distinguirlo de nociones más amplias como comunidades o grupos transnacionales.

Entre las características compartidas por las diásporas, Cohen (2008:17) identifica nueve factores que pueden registrarse de manera total o parcial en agrupaciones que mantienen vínculos transnacionales con varios lugares de referencia. En la misma medida, la existencia de uno o más rasgos de los abajo indicados, no presupone su permanencia atemporal, ni tampoco el hecho de que los mismos tengan un grado de intensidad equivalente para cada grupo. En otros términos, los elementos que el autor, basándose en la propuesta inicial de William Safran<sup>72</sup> amplía, más que aspectos fijos o presentes de manera unánime, son rasgos útiles que sirven para distinguir un grupo transnacionalmente disperso por motivos heterogéneos de una diáspora. En efecto, si bien todas las diásporas son comunidades transnacionales, no todos los grupos con nexos transnacionales son diásporas. Estas últimas se distinguen precisamente por:

- 1) Dispersal from an original homeland, often traumatically, to two or more foreign regions;
- 2) alternative or additionally, the expansion from a homeland in search of work, in pursuit of trade or to further colonial ambitions;
- 3) a collective memory and myth about the homeland, including its location, history, suffering and achievements;
- 4) and idealization of the real or imagined ancestral home and a collective commitment to its maintenance, restoration, safety and prosperity, even to its creation.

---

<sup>72</sup> Para este autor, los miembros de una diáspora se encuentran dispersos entre dos o más comunidades; comparten ideas y mitos comunes acerca de la patria o el lugar de origen; creen que no serán completamente aceptados por la sociedad huésped y ello hace que permanezcan parcialmente al margen de la misma; idealizan el retorno al lugar natal y piensan que todos los miembros de la diáspora deben estar comprometidos con aspectos como su seguridad y progreso; y finalmente, argumentan que las relaciones que mantienen entre sí, su conciencia diaspórica y solidaridad están estrechamente vinculadas a los lazos que preservan con su tierra ancestral (Safran, 1991:83-84, citado en Cohen, 2008:6).



- 5) the frequent development of a return movement to the homeland that gains collective approbation even if many in the group are satisfied with only a vicarious relationship or intermittent visits to the homeland;
- 6) a strong ethnic group consciousness sustained over a long time and based on a sense of distinctiveness, a common history, the transmission of a common cultural and religious heritage and the belief in a common fate;
- 7) a troubled relationship with host societies, suggesting a lack of acceptance or the possibility that another calamity might befall the group;
- 8) a sense of empathy and co-responsibility with co-ethnic members in other countries of settlement even where home has become more vestigial; and
- 9) the possibility of a distinctive creative, enriching life in host countries with a tolerance for pluralism.

La caracterización de las diásporas apenas propuesta incorpora algunos de los cuestionamientos formulados hacia las posturas esencialistas y supera las concepciones dominantes sobre el tema. En ella están presentes, sin embargo, varios aspectos problemáticos, como la referencia a rasgos que relacionan a estas comunidades con el regreso a la patria de origen, una relación difícil con sus lugares de residencia y una no completa adaptación a los mismos, que puede hacer pensar en los miembros de la diáspora como seres extraños al proyecto nacional del país huésped. Por el contrario, desde visiones que compartimos, menos vinculadas a la concepción clásica del término, aunque no exista pleno consenso acerca de lo que se entiende en nuestros días por diáspora y de la totalidad de atributos que la caracterizan, es posible subrayar algunos aspectos básicos, omnipresentes en esta tipología de grupos dispersos transnacionalmente. Así, una agrupación histórica o moderna concebida como diáspora etnonacional, según Sheffer (2003:9-10) puede ser definida de la siguiente manera:

«A social-political formation, created as a result of either voluntary or forced migration, whose members regard themselves as of the same ethno-national origin and who permanently reside as minorities in one or several host countries. Members of such entities maintain regular or occasional contacts with what they regard as their homelands and with individuals and groups of the same background residing in other host countries. Based on aggregate decisions to settle permanently in host countries, but to maintain a common identity, diasporans identify as such, showing solidarity with their group and their entire nation, and they organize and are active in the cultural, social, economic, and political spheres. Among their various activities, members of such diasporas establish tran-state networks that reflect complex relationships among the diasporas, their host countries, their homelands, and international actors».

A los aspectos apenas citados, Butler (2001:192) agrega el carácter multigeneracional de las diásporas, que permite la permanencia de la identificación común y de los vínculos entre otros grupos semejantes y la patria de origen, por más de una generación. Para la autora, lo que distingue en última instancia una diáspora de un

grupo migratorio cualquier, es esta dimensión histórico-temporal que combina la historia de la migración individual, la historia del desplazamiento colectivo y la referencia a un lugar de origen compartido por al menos dos generaciones. Pero, más allá de los rasgos esenciales y comunes a las diásporas, siguiendo a Cohen (2008:18), es posible identificar cinco tipos ideales de estas agrupaciones. En primer lugar, las *diásporas víctimas*, históricamente constituidas por poblaciones como la judía, la africana o la armenia, aunque también se incluyen en esta categoría colectivos como el irlandés o el palestino. En segundo lugar, las *diásporas laborales* representadas de forma emblemática -aunque no exclusiva- por la población india, contratada para ejercer funciones en ambientes disímiles como Australia o África del Sur. En tercer lugar, las *diásporas imperiales* como la británica o la rusa. En cuarto lugar, las *diásporas comerciales o de negocios*, representadas de forma mayoritaria por los colectivos chino y libanés. Finalmente, en virtud de motivaciones históricas y de los cambios propiciados por la globalización a los que hicimos referencia antes, existirían también *diásporas culturales y desterritorializadas*, cuyos referentes principales serían las poblaciones afrocaribeñas o grupos como los parsis y sindhis, al igual que las diásporas que se reconocen como tales por motivos religiosos.

A partir de un enfoque posmoderno, Clifford (1999:312) menciona que las diásporas no pueden ser distinguidas completamente de otras formaciones sociales por rasgos esenciales o por oposición. De hecho, todas las comunidades, o por lo menos la mayoría de ellas, incluidas las aborígenes o las agrupaciones autodefinidas como poscoloniales, presentan dimensiones diaspóricas en sus discursos, praxis y formas de interacción, aun cuando no necesariamente tengan como referencia un territorio común o se planteen el regreso a los orígenes. Igualmente, el autor reclama cautela al momento de establecer tipos ideales de diáspora, puesto que en la práctica estas agrupaciones combinan diversos elementos, se originan por motivaciones disímiles a veces concomitantes (religiosas, económicas, políticas, etc.) y están en constante reinvención, cambiando a medida que adoptan y traducen sus discursos. La construcción de categorías uniformes olvida a menudo el dinamismo y la fluidez de las conexiones transnacionales de las diásporas, a la vez que soslaya la heterogeneidad de identidades en ellas existente, que puede traducirse, por ejemplo, en una multiplicidad de vínculos, más que con un todo en su conjunto, con diversas localidades consideradas como referentes de pertenencia. En cualquier caso, lo que sí distingue a una diáspora de un colectivo

transnacional cualquiera es la “conciencia” de serlo, o en otros términos, la explícita voluntad de verse, sentirse y reconocerse como tal, movilizando recursos colectivos, estableciendo instituciones y redes con el fin de reconstruir y reproducir constantemente su identidad con otros grupos semejantes, respecto muchas veces (aunque no de manera exclusiva) a un lugar común de origen.

En el ámbito académico, este argumento fue inicialmente analizado por sociólogos y estudiosos de relaciones internacionales, quienes resaltaron la importancia de las redes transnacionales y las oportunidades brindadas por las diásporas para facilitar la inserción de los nuevos migrantes en los países anfitriones y sus contribuciones respecto a los proyectos de desarrollo en los lugares de proveniencia (Abella y Ducanes, 2007:77). A pesar de que no todos los migrantes forman una diáspora,<sup>73</sup> el análisis de estas formaciones ha adquirido especial relevancia en el contexto de la globalización, que ha permitido entre otros hechos, la disminución de distancias físicas y temporales, al tiempo que ha propiciado el aumento de las relaciones y la manutención de vínculos entre los migrantes y su país natal.

En términos materiales, las diásporas son vistas como agentes de desarrollo debido a la importancia de estos grupos por sus recursos, valores, contactos y la influencia que los mismos pueden ejercer en las esferas económica, política y cultural. Como demuestra la experiencia de países como India, Corea del Sur e Israel, a través de las remesas, de contribuciones filantrópicas privadas o colectivas, o de proyectos de inversión privada, las diásporas pueden estimular, por ejemplo, cambios en la productividad y pueden desempeñar un papel fundamental en el crecimiento económico, en la diversificación productiva o en la reducción de la pobreza de sus países de proveniencia. Para Abella y Ducanes (2007), estos resultados pueden ser alcanzados, estableciendo empresas propias, facilitando el ingreso o la deslocalización de algunos procesos productivos de las empresas multinacionales hacia sus países de origen, o bien favoreciendo la apertura de mercados para las exportaciones nacionales en los países de acogida. Mediante actividades transnacionales como la cooperación científica y educativa o los intercambios culturales, las diásporas pueden llenar asimismo vacíos de

---

<sup>73</sup> Sheffer (2003:17) establece, por ejemplo, una distinción entre *immigrants* y *diasporans*, haciendo hincapié en que a diferencia de los primeros, los segundos además de mantener su identidad, se identifican como miembros de un grupo étnico nacional, se organizan como tal y mantienen contactos tanto con sus hogares como con otras comunidades con las cuales comparten los mismos orígenes. En este sentido, la base fundamental para la formación de una diáspora es la voluntad explícita de identificarse con un grupo, organizarse como tal y mantener contactos con su tierra de origen y otros grupos idénticos.

conocimiento y ejercer un papel de vital importancia en la transferencia de habilidades y tecnología, así como en la promoción de la innovación (Meyer, 2011;<sup>74</sup> Tejada, 2012). Desde distintas perspectivas (Agunias y Newland, 2012; Brinkerhoff, 2009; OIM, 2013b) se hace además hincapié en el rol que estas agrupaciones pueden desempeñar en la promoción de una imagen más positiva de su tierra natal, fomentando con ello el turismo y las inversiones extranjeras hacia estos territorios.

En términos políticos, a través del voto y el activismo político, las diásporas pueden ejercer gran influencia sobre sus países de origen promoviendo mayor transparencia política y burocrática, reformas a favor de la democracia, o la promoción de los derechos de las minorías. En algunos casos, sus acciones se relacionan también con la difusión de valores más igualitarios entre los géneros, a través de la transformación de los roles culturales asociados a los mismos (Sørensen y Guarnizo, 2007). Autoras como Brinkerhoff (2009) demuestran además que, ya sea mediante la promoción de la gobernanza, o a través de recursos económicos y educativos, el papel de las diásporas puede ser trascendental en intervenciones de emergencia, después de algún desastre natural o crisis humanitaria, o en el fomento de la estabilidad en procesos de reconstrucción posconflicto.

En línea con lo afirmado en párrafos precedentes, las contribuciones de estos colectivos pueden ser realizadas mediante recursos tangibles, pero también a través de nuevas experiencias, actitudes y visiones afines al desarrollo adquiridas a lo largo de sus vidas (Brinkerhoff, 2008; Orozco, 2007). Coetáneamente, las diásporas pueden asumir un papel relevante en la promoción de la eficacia de la ayuda al desarrollo promovida por los Estados y por organismos no gubernamentales, amén de contribuir en el mejoramiento de las políticas de inmigración e integración en los países anfitriones. Por esta razón, diversas investigaciones (Agunias y Newland, 2012; Brinkerhoff, 2009) defienden con vehemencia la inclusión de las diásporas en los planes de asistencia al desarrollo y su participación activa en los proyectos de cooperación internacional. Además, los miembros de una diáspora se vinculan a sus países natales gracias a la existencia de sentimientos de lealtad nacional, nostalgia, sentido de culpa, deber y obligación hacia su suelo natal o por necesidad de expresar su identidad colectiva (Brinkerhoff, 2008; Portes, 2011). En otros términos, las prácticas diaspóricas, más que

---

<sup>74</sup> Para una revisión más exhaustiva de las actividades que las *Diaspora Knowledge Networks* (DKNs) pueden desarrollar en diversas esferas, así como de la experiencia de diversos países en este campo, consultar el trabajo de Meyer (2011).

por intereses económicos, están orientadas mayormente por factores de carácter altruista y ofrecen innumerables ventajas para los Estados emisores que pueden encontrar en sus miembros aliados claves en la promoción de sus intereses.

Si bien el impacto de las diásporas sobre los contextos de proveniencia y arribo es único y varía de caso a caso; al igual que para las remesas, el retorno y la migración cualificada, existen una serie de variables que pueden estimular o inhibir sus acciones, favoreciendo o limitando con ello su efectividad. En primer lugar, cabe citar la importancia de las características de las diásporas, pues en razón de la clase social de las mismas, de su ubicación, de sus niveles de formación e influencia, así como de su género varían sus prácticas. Se ha advertido a tal respecto, que las diásporas con mejores niveles de integración, poder y formación tienen una mayor capacidad de influencia y presión política a favor de sus intereses en los países anfitriones (Orozco, 2007; Brinkerhoff, 2008). La mayor presencia femenina en una diáspora se relaciona, a la inversa, con un mayor involucramiento en cuestiones que atañen el bienestar social de las comunidades (Sørensen *et al.*, 2003). Mientras que su ubicación en países desarrollados favorece la transferencia de tecnologías e innovación hacia el suelo natal (Abella y Ducanes, 2007).

Otra de las variables que puede limitar o estimular la acción de las diásporas es la respuesta de los países de origen y destino frente a sus iniciativas. En algunos casos, los gobiernos pueden oponerse a las actividades transnacionales promovidas por la diáspora si en las mismas existe una significativa influencia de la oposición, o si sus intereses se oponen a los defendidos por los migrantes y sus descendientes. Así y todo, conforme a varios trabajos (Agunias y Newland, 2012; Brinkerhoff, 2008, 2009), gracias a la importancia que estas agrupaciones han asumido en diversos campos y a las contribuciones que las mismas pueden realizar a favor del desarrollo, la acción estatal en los últimos años ha buscado principalmente fomentar y mantener su duración.

Finalmente, la visión optimista se apoya en la propuesta de codesarrollo como estrategia en grado de beneficiar tanto a los países emisores como a los receptores de migración. Esta idea nació en Francia, en la segunda mitad de los años noventa,<sup>75</sup> con el objetivo de expresar el carácter positivo del vínculo existente entre migración y

---

<sup>75</sup> Según Cano (2012:182), la acuñación del término codesarrollo, entendido como cooperación al desarrollo entre los países del Norte y Sur del mundo se verifica en 1985 durante un coloquio internacional celebrado en la Universidad de Lovaina. En esta ocasión, sin embargo, el rol de los inmigrantes no fue contemplado, por lo que puede afirmarse que la concepción actual de dicho concepto surge efectivamente solo en la década sucesiva.

desarrollo, aunque sus antecedentes se remontan a las propuestas de detención de los flujos migratorios extraeuropeos y la reformulación de la cooperación Norte-Sur, establecida una década antes. Como demuestran diversos trabajos (Giménez *et al.*, 2006; Lacomba, 2010, Cano, 2012) si bien las políticas de cooperación y las políticas migratorias pueden coincidir en sus propósitos a través de esta propuesta, la noción de codesarrollo surge como una crítica a la cooperación tradicional que se extiende también al fenómeno migratorio.

El principal impulsor del codesarrollo en el contexto francés fue Naïr (1997) quién concebía esta propuesta como una forma de obtener beneficios mutuos para los Estados involucrados a través de la participación activa y consciente de los migrantes, definidos a este fin como vectores de desarrollo. Para tanto, la propuesta del autor constaba de una serie de objetivos específicos<sup>76</sup> y se articulaba en los siguientes ejes: a) controlar los flujos con miras a su integración en el país receptor y reducción de los impactos negativos de la migración cualificada en los países de origen; b) regular las migraciones potenciales; c) organizar contingentes de población que puedan formarse y volver a sus territorios natales; y, d) creación de compromisos bilaterales que impliquen nuevos actores como las administraciones locales, las ONGs, las asociaciones de migrantes o el sector privado.

La propuesta de Sami Naïr sirvió de base para la política francesa de codesarrollo y para su posterior adopción por parte de otros países europeos como España<sup>77</sup> e Italia. Desde entonces, el codesarrollo vivió una edad de oro con la sucesiva proliferación de actores y proyectos que adoptaron esta denominación para legitimar su trabajo. La multiplicidad de acciones desplegadas con este objetivo ha llevado a investigadores como Malgesini (2007) y Lacomba (2010) a distinguir entre propuestas de codesarrollo formal y oficial, por un lado, y codesarrollo informal o espontáneo, por otro. La primera tipología, reúne a actores institucionales como los Estados receptores de migración y las

---

<sup>76</sup> En el “Informe de Balance y Orientación sobre la Política de Codesarrollo Vinculada a los Flujos Migratorios” se establecen como objetivos de una política de migraciones y codesarrollo: 1) la movilidad controlada en el marco de la ley; 2) el apoyo a los proyectos de desarrollo con inmigrantes; 3) el apoyo y refuerzo de la acción de las administraciones descentralizadas; 4) el apoyo y refuerzo de la acción del movimiento asociativo; 5) la transformación de los estudiantes en vectores de codesarrollo; 6) la movilización de las empresas para la acogida de jóvenes trabajadores en prácticas de perfeccionamiento profesional; 7) el favorecimiento de la movilidad de los artistas para reforzar los intercambios culturales; 8) el fomento de la inversión productiva del ahorro de los inmigrantes; y finalmente, 9) la implicación de Europa en la política de migraciones y codesarrollo (Naïr, 1997).

<sup>77</sup> En España, el Plan GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración) introduce por primera vez en el año 2000 la noción de codesarrollo en una política oficial aunque esta no llega a implementarse. En 2005 la referencia al codesarrollo aparece en la política de cooperación española y dos años más tarde en la política de inmigración (Giménez *et al.*, 2006).

organizaciones internacionales, interesadas en regular y contener las migraciones en dirección Sur-Norte. La segunda, a la inversa, agrupa por lo general a instituciones de la sociedad civil y organizaciones de migrantes dispuestas a promover proyectos sociales o económicos que beneficien a las localidades de origen de los desplazamientos.

Para terminar, la principal virtud del codesarrollo consiste, en opinión de sus defensores, en haber puesto el acento sobre la oportunidad que representan las migraciones frente a la concepción clásica del fenómeno que las concibe como un problema para las sociedades de adopción (Giménez *et al.*, 2006). Tiene además la ventaja de ser una respuesta acorde a los tiempos del transnacionalismo y la globalización, al tiempo que posiciona a los migrantes como protagonistas del desarrollo en sus comunidades de origen y residencia (Giménez, 2010:14). En sintonía con estas afirmaciones, autores como Wieviorka (2010) y Lacomba (2010) defienden también las potencialidades que el codesarrollo ofrece para la integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras, y las posibilidades que brinda en la promoción de la democracia y la buena gobernanza de los Estados receptores, así como para la formulación de propuestas de desarrollo holísticas que incluyan la participación de actores institucionales, civiles y privados.

### 1.5.2 VISIÓN PESIMISTA

Quienes critican las concepciones hasta ahora analizadas, hacen hincapié en los efectos perniciosos que los flujos migratorios ejercen sobre los países de origen. Desde este prisma las migraciones internacionales actuales, en razón de las causas que las originan, potencian y mantienen, son desplazamientos forzados, resultado de las asimetrías globales provocadas por el sistema capitalista. En abierta oposición a los optimistas, los defensores de esta mirada cuestionadora (Castles y Delgado, 2007; Delgado *et al.*, 2009; Delgado y Márquez, 2007; Márquez y Delgado, 2014) afirman que los primeros desconocen las causas que dan lugar al subdesarrollo y los factores que perpetúan las asimetrías internacionales e incitan el abandono del suelo natal. A partir de un abordaje histórico-estructural, observan que la visión positiva del nexo migración y desarrollo se equivoca en concebir a las migraciones como una eficaz estrategia en la lucha contra la pobreza, y a los migrantes como “nuevos héroes del desarrollo” y fuente inagotable de recursos a través de las remesas. Ambas concepciones ocultan en realidad las desigualdades que dan origen al desplazamiento humano, libran de sus

responsabilidades a los países involucrados en el fenómeno e instrumentalizan a los migrantes, asignando a estos la obligación de proveer al bienestar de sus sociedades de partida.

El abandono de la concepción de la migración como problema, así como la defensa de una relación positiva entre la migración y el desarrollo es más bien reciente. Sus detractores sostienen que carece de sustento teórico y es parte de un marco ideológico y político que ha servido para legitimar los fracasos de la globalización económica y el sistema capitalista frente a las metas del desarrollo. En un contexto en el que han aumentado de forma significativa los flujos en dirección Sur-Norte, a la vez que ha disminuido de manera vertiginosa la ayuda al desarrollo, definir a la migración como una solución a los problemas del desarrollo se ha convertido en una alternativa respecto a los esquemas clásicos sobre el fenómeno (Castles y Delgado, 2007:11). Justamente, las premisas del nexo entre migración y desarrollo están vinculadas a lógicas de seguridad, contención de flujos migratorios, ayuda al desarrollo y gestión de las migraciones<sup>78</sup> (Domenech, 2009; Faist y Fauser, 2011). En esta estrategia existen grandes contradicciones: mientras el discurso oficial elogia el protagonismo de los migrantes en el desarrollo de sus países de origen; en la práctica se crean nuevas restricciones para el ingreso de población proveniente del Sur del mundo y cada vez más sofisticados mecanismos para expulsar a los migrantes no deseados de los territorios de los países de acogida. Por esta y otras razones, los desplazamientos humanos no son, ni pueden llegar a ser una fuente de desarrollo; estos constituyen, de forma opuesta, tanto una expresión como una forma de perpetuación del subdesarrollo. De ahí que, el único camino para retomar la senda del desarrollo, sea priorizar el bienestar de los países periféricos y romper la jerarquía vigente entre naciones ricas y pobres (Delgado *et al.*, 2009:51).

En base a estos fundamentos, el principal cometido de los defensores de una óptica crítica en relación al vínculo existente entre migración y desarrollo consiste en poner en evidencia las causas estructurales que están en la base de los flujos migratorios Sur-Norte y los efectos que la migración produce en los países emisores. Desde esta perspectiva, ni las remesas de los migrantes, tanto económicas como sociales; ni las otras posibles contribuciones que estos puedan hacer a sus países de origen, son capaces

---

<sup>78</sup> En el ámbito internacional existe una agenda internacional de gestión de las migraciones o “*migration management*” cuyos principales rasgos serán examinados en el próximo capítulo.



de compensar las transferencias y los costos socioeconómicos que conlleva la migración. Los principales beneficiarios de este proceso son las sociedades receptoras, donde los inmigrantes, por un lado, aportan recursos ingentes a las arcas del Estado a través de la producción, el consumo y las contribuciones al sistema fiscal y de seguridad social, y donde los países de origen, por otro, contribuyen con transferencias netas debido a que cubren la reproducción y formación de este contingente de personas (Delgado *et al.*, 2009; Delgado y Márquez, 2007).

En opinión de Castles y Delgado (2007), una de las principales consecuencias negativas de la emigración para los países de origen son los efectos que la misma provoca en el ámbito demográfico; que se traducen muchas veces en el despoblamiento, envejecimiento de la población y en desequilibrios de género en diversas zonas, con particular incidencia en el ámbito rural. Estos efectos son resultado, por otra parte, de las características de los flujos migratorios, compuestos en su mayoría por personas jóvenes, fértiles y en edad de trabajar. Los impactos de la salida de estos contingentes de población se extienden, sin embargo, a la esfera económica donde la reducción de la fuerza de trabajo y el abandono de actividades productivas puede dar lugar a mayores niveles de pobreza y desigualdad, contribuyendo con ello a nutrir nuevos flujos de migración.

Desde otra óptica, autoras como Pellegrino y Vigorito (2009), subrayan los límites de la visión que estima las migraciones una eficaz válvula de escape, resaltando que por lo general, quienes emigran no son las personas desempleadas sino aquellos sujetos capaces de procurar los recursos necesarios para salir del país y vincularse laboralmente a las sociedades receptoras. Además, los efectos benéficos que los flujos migratorios puedan tener sobre los mercados laborales de las sociedades emisoras dependen en gran medida de la magnitud que los mismos asuman con resultados muchas veces contradictorios. Salidas masivas pueden, por ejemplo, aliviar temporalmente las presiones del mercado de trabajo, pero a largo plazo, las mismas pueden privar al país emisor de contribuciones preciosas para sufragar el gasto público y las inversiones locales, disminuyendo, por otra parte, las tasas de ahorro y crecimiento, o generando dependencia de fuentes externas de financiación (Abad, 2008:724-725).

En relación a las remesas, los defensores de este punto de vista ponen en entredicho los beneficios que a estas se atribuyen respecto al desarrollo, pues las opiniones

predominantes asignan a esta relación un carácter automático, obviando la importancia que revisten los contextos de origen y recepción de los flujos o sus especificidades, así como la incidencia de estos rubros sobre la economía nacional o su duración y sostenibilidad en el largo plazo. Para Carling (2007:64), el conocimiento que tenemos sobre las remesas también es incompleto porque priman puntos de vista económicos sobre miradas más amplias que den cuenta de sus motivaciones y efectos sociales o culturales. Ciertamente, la visión idealizada de las remesas en términos económicos oculta las relaciones de explotación y marginación en las que estas se producen, al tiempo que ignora el significado marginal de estos flujos frente a las transferencias que los países de origen realizan en concepto de la migración. Así, no sólo se omiten las condiciones de vulnerabilidad y precariedad en las que trabajan los migrantes que con frecuencia realizan los trabajos que la población local desprecia por difíciles, sucios y peligrosos,<sup>79</sup> sino que se atribuyen a los mismos deberes y obligaciones colectivas que muchas veces no desean o no son capaces de llevar a cabo (Delgado *et al.*, 2009:50). Ensalzar las remesas se inscribe, por ende, en la lógica neoliberal que aclama el protagonismo del tercer sector en funciones antes desempeñadas por los Estados nacionales. Pero, aunque las remesas puedan tener impactos benéficos a nivel familiar o local, bien en el corto plazo o bien de forma coyuntural, por sí solas no constituyen un recurso capaz de generar un proceso de desarrollo autónomo y sostenido. Tal y como sostiene Canales (2008:23), las remesas constituyen «esencialmente un tipo de transferencia salarial, y muy esporádica y eventualmente un fondo de ahorro-inversión o transferencia de capital».

Aun en el caso de experiencias juzgadas exitosas, los críticos del vínculo positivo entre migraciones y desarrollo minimizan sus efectos.<sup>80</sup> Para objetar el rol de motor de desarrollo que generalmente se atribuye a las remesas, apoyan sus afirmaciones en una

---

<sup>79</sup> En referencia a lo que en el mundo anglosajón se conoce como los trabajos de las tres d: *dirty, dangerous and difficult*).

<sup>80</sup> Una de las experiencias más conocidas y exitosas a propósito del vínculo entre remesas y desarrollo es sin duda el Programa 3×1, implementado por el Gobierno mexicano. Sin embargo, a modo ilustrativo algunos de los principales problemas asociados a esta iniciativa derivan de que sus resultados han sido modestos, de que el crecimiento de las remesas no ha alcanzado el nivel esperado y de que las acciones promovidas por las asociaciones de migrantes han desestimulado en algunos casos la intervención estatal. Debe objetarse también que los recursos públicos vehiculados por medio de este programa no se dirigen a regiones y localidades realmente necesitadas, sino que benefician a contextos ya favorecidos por las transferencias económicas enviadas desde el exterior. Otro inconveniente tiene que ver con la necesaria intermediación de las organizaciones migrantes en la realización de los programas, que no siempre han demostrado interés por resolver problemas estructurales en sus comunidades. Así, más que un proyecto de desarrollo, este programa ha sido definido como una iniciativa de solidaridad. De hecho, los migrantes en lugar de encauzar los recursos hacia proyectos productivos, han destinado la mayor parte de sus fondos a la creación de pequeñas obras de infraestructura como canchas deportivas, reformas de iglesias, plazas y otras estructuras similares (Agunias y Newland, 2012:64).

serie de factores. En primer lugar, ponen de relieve que la mayor parte de estos rubros se destina al consumo de bienes y servicios, y no a las inversiones productivas. En segundo lugar, advierten que contrariamente a lo que se cree, las migraciones internacionales no están constituidas mayoritariamente por sujetos provenientes de los estratos sociales más bajos de la población. No existe, por tanto, una relación directa entre desplazamientos y miseria por lo que al igual que las migraciones, los beneficios de las remesas son selectivos y no afectan siempre a quienes más los necesitan. Las remesas suelen, por otro lado, generar dependencia tanto a nivel individual como colectivo, estimulando el rentismo y la falta de iniciativa emprendedora en los individuos. El ingreso de recursos del exterior puede ofrecer además a los gobiernos locales y nacionales receptores una válida excusa para evadir sus responsabilidades en relación al desarrollo y bienestar de la población, al tiempo que incrementa su vulnerabilidad económica frente a choques externos (Abad, 2010; Canales, 2008; Delgado y Márquez, 2007).

Estas afirmaciones están avaladas por el carácter temporal y volátil de las remesas que dependen en gran medida de las características del contexto de recepción de los migrantes, decreciendo muchas veces, gracias a procesos como la reagrupación familiar o la inserción definitiva en las localidades de acogida. En el mismo sentido, el envío de estos rubros resulta significativo en momentos de bonanza en los países receptores, pero disminuye en coincidencia de crisis o inestabilidad política y social (Alonso, 2004, 2011). Las remesas, en opinión de Kapur (2004:16), pueden constituir además un factor de desestabilización para las sociedades emisoras debido a que un flujo expresivo de las mismas es enviado a través de canales informales y puede, a la postre, ser utilizado por el crimen organizado u organizaciones terroristas en actividades como el lavado de dinero o la compra de armamento.

Existen asimismo evidencias de que en numerosos casos, en lugar de disminuir las desigualdades, las remesas coadyuvan a aumentar las diferencias económicas y perpetúan las motivaciones que alientan el desplazamiento (Glick Schiller, 2011), bien minando los vínculos comunitarios o parentales, o bien reforzando la sensación de privación relativa entre los núcleos familiares y comunidades con o sin migrantes. Por añadidura, según Abad (2008, 2010), entre los impactos negativos que las remesas pueden tener sobre las economías de los países perceptores destaca la inflación que provocan sobre bienes de consumo, propiedades y costes de construcción, junto al

aumento del coste total de las importaciones como efecto de la adquisición de artículos foráneos. Finalmente, en el caso de que estos rubros provoquen la apreciación del valor externo de la moneda del país receptor, las exportaciones del mismo pueden verse seriamente afectadas, contribuyendo con ello a incrementar las motivaciones que originan los desplazamientos.

Respecto a la emigración de población cualificada, quienes defienden una visión pesimista del nexo existente entre migración y desarrollo estiman que esta constituye una pérdida incalculable para el país emisor. Partiendo de una mirada nacionalista, desde los albores de la investigación sobre fuga de cerebros, autores como Bhagwati y Hamada (1974) han definido a la población cualificada como un recurso necesario para impulsar procesos de innovación, crecimiento económico, y por ende, de desarrollo en los países que aún no han alcanzado esta condición. Se pone de relieve, en este sentido, que la emigración de capital humano tiene efectos desfavorables sobre elementos como la productividad, el ingreso nacional, el ingreso per cápita, el empleo y las desigualdades sociales. Como sugieren Pellegrino y Vigorito (2009) y Delgado et al. (2009) la migración de personas cualificadas comporta además una transferencia neta de recursos hacia el país de recepción gracias a que los gastos de formación de los migrantes son asumidos por el gobierno del país de origen de los flujos.

Las repercusiones de la salida de este colectivo no sólo se manifiestan en el sector económico sino que afectan a diversos ámbitos, esenciales para el desarrollo de un país. Así por ejemplo, una salida significativa de población cualificada está asociada a una disminución de la inversión en formación por parte del gobierno y del sector privado. Autores como Abad (2010) y Awad (2008) mencionan, por otro lado, dificultades en los procesos de modernización de las administraciones públicas; aumento de los precios de acceso a los servicios públicos; obstáculos para el desarrollo de investigación autónoma y adaptación de tecnologías foráneas; límites en el acceso a economías de escala en actividades de alta calificación; y por último, disminución de la IED y de los flujos de capital hacia los países emisores, a resultas de la salida de este colectivo.

Los críticos del nexo entre migración y desarrollo conceptualizan la salida de población cualificada bajo denominaciones negativas como *brain drain*, fuga o pérdida de cerebros, haciendo hincapié además en la escasez estructural de recursos humanos cualificados vigente en las sociedades en vías de desarrollo (Mármora, 2002). De

conformidad con las clasificaciones oficiales, se considera que existe fuga de cerebros si la migración comporta la salida de más del 10% de los titulados superiores de un país. Actualmente, dicha situación se registra especialmente en África y en el Caribe, con graves secuelas debido a que involucra a áreas fundamentales para el desarrollo, tales como la salud y la educación.<sup>81</sup> La importancia de este fenómeno en los flujos Sur-Norte y las escasas soluciones aportadas por gobiernos e instituciones internacionales ha dado lugar a que autores como Naïr (1997) consideren a las políticas de captación de talentos desarrolladas por los países ricos<sup>82</sup> como una forma de “saqueo del Tercer Mundo”.

Empero, los efectos negativos de la fuga de capital humano no se restringen al país emisor privado de valiosos recursos, sino que se verifican también en las sociedades anfitrionas, donde la población inmigrante cualificada ocupa a menudo empleos que no están a la altura de sus capacidades formativas. De esta forma, una buena parte de la población inmigrante cualificada acaba estando subocupada, generalmente en actividades correspondientes al sector terciario. Se registra, entonces, el fenómeno conocido como *brain waste* o desperdicio de talento. Por estos motivos, y teniendo como horizonte la existencia de una relación equilibrada entre migración y desarrollo, los críticos del *brain drain* defienden la regulación de los flujos migratorios y el establecimiento de barreras a la salida masiva de estos profesionales, a la vez que promueven políticas de retorno y recuperación de los migrantes cualificados (Pellegrino, Calvo, 2001; Pellegrino y Vigorito, 2009).

Al igual que en el caso de las remesas y de la migración cualificada, los críticos de una visión idealizada de los efectos de las migraciones sobre el desarrollo reclaman prudencia frente a las posibles contribuciones de las diásporas, pues las mismas

---

<sup>81</sup> De acuerdo a investigaciones recientes y ampliamente difundidas, en el caso de África, la tasa de emigración de personas altamente cualificadas es del 10,6% a escala mundial y del 9,7% para los países de la OCDE, representando el doble del porcentaje estimado para otras regiones que son del 5,4% y 4,3% (Dumont *et al.*, 2010). En lo referente a la migración cualificada en América Latina y el Caribe, según el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA, 2010:4), en el periodo comprendido entre 1990 y 2008, la población cualificada proveniente de esta región y residente en algún país de la OCDE se incrementó en un 164%. En el Caribe se estima además que el 40% de la migración cualificada reside fuera de sus países de origen aunque las cifras varían de un Estado a otro.

<sup>82</sup> Entre los principales destinos de la migración cualificada a nivel mundial se encuentran los Estados Unidos, Canadá, Francia, Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y, más recientemente, países como China, India y Japón. Los programas de atracción de talentos dirigidos a captar a la población cualificada del Tercer Mundo comprenden una amplia gama de acciones que van desde brindar facilidades en la obtención y renovación de visados, a la oferta de salarios y puestos laborales, frente a los que muchos países en desarrollo difícilmente pueden competir.

dependen de una serie de factores como el perfil<sup>83</sup> de sus integrantes o las acciones desarrolladas por los Estados de emisión y acogida (Collier, 2013). De forma semejante, afirman que el número de países beneficiados por las diásporas es más bien escaso y que su contribución al desarrollo de los Estados de origen suele estar restringida a localidades específicas con bajo impacto nacional.<sup>84</sup> Mencionan además que el rol de las diásporas, al igual que las redes empresariales y de conocimiento que estas promueven, tienen límites temporales (Meyer, 2011). Efectivamente, para los descendientes de migrantes los lazos con la nación de sus progenitores y el interés por promover acciones que beneficien a la población local disminuyen con el tiempo. Aun así, su trabajo está supeditado a la creación de instrumentos eficaces y a su explícita voluntad. Huelga destacar, por otra parte, que en el caso de que las relaciones entre las diásporas y los gobiernos de sus países natales sean tensas, o de que la situación en los mismos sea inestable, los efectos que su contribución pueden generar son más bien peligrosos (Sørensen *et al.*, 2003; OIM, 2013b). Las diásporas pueden constituirse en lastres para el desarrollo de sus países de origen si en lugar de colaborar o aportar hacia el bienestar de la población local, se convierten en eficaces núcleos de oposición a los gobiernos de sus países de origen o en entes financiadores de conflictos y actividades ilícitas como el comercio de armas o el lavado de dinero.

En vista de los beneficios que suelen atribuirse a los procesos de codesarrollo, desde una posición crítica se denuncia el carácter utilitarista de esta estrategia que beneficia a los países ricos, a la vez que constituye un hábil instrumento para evadir sus responsabilidades en materia de desarrollo. Para Mosangini (2007), esta propuesta constituye, sobre todo, un modo eficaz de ocultar los problemas estructurales que dan origen al desplazamiento humano, proporcionando respuestas parciales que desvían la atención de problemas reales como los costes de la emigración para los países del Sur del mundo. En segundo lugar, representa una forma de profundización del neoliberalismo en los países del Tercer Mundo. Más en lo específico, para sus detractores, el núcleo central del codesarrollo es que la inmigración es un problema y debe ser limitada. La inmigración sólo es útil cuando representa una respuesta o

---

<sup>83</sup> Para Collier (2013), por ejemplo, las diásporas suelen estar compuestas por grupos minoritarios de los países de proveniencia, lo que las convierte en fuente de demandas parciales y sectarias, amén de ser en ocasiones grupos con una visión idealizada y no realista de sus sociedades de arribo.

<sup>84</sup> Un ejemplo pertinente de los límites de la contribución de las diásporas es el caso de la India. En este país, las aportaciones de los miembros de las diásporas se han concentrado especialmente en dos estados: Kerala y Guyarat, que al verse especialmente beneficiados por las acciones de sus connacionales han creado instituciones específicas para relacionarse con las mismas (Agunias y Newland, 2012).

solución al envejecimiento de la población y a la necesidad de mano de obra barata que afecta a los países desarrollados. Estos últimos definen las directrices de las estrategias de codesarrollo y se benefician especialmente de su aplicación mediante la apertura de nuevos mercados y la expansión de su influencia política, cultural y lingüística en los países de origen de los inmigrantes (Wieviorka, 2010).

La apuesta por el codesarrollo como forma de encauzar los beneficios de la migración hacia el desarrollo de las sociedades de origen presenta algunas limitaciones que derivan de las creencias en las que se fundamenta. Esta estrategia establece, por ejemplo, una relación directa entre inmigración y pobreza que intenta resolver mediante la cooperación internacional; mientras que la evidencia empírica demuestra -como expusimos antes- que en términos generales los migrantes no son los miembros más pobres de sus países natales, ni provienen de los países más carentes a nivel mundial. El codesarrollo tampoco tiene en cuenta algunos aspectos que caracterizan a las migraciones contemporáneas y no ofrece respuestas frente a fenómenos como el tránsito de migrantes, el nomadismo, las diásporas, el florecimiento de múltiples identidades, la diversificación de los perfiles migratorios y el mestizaje que tiene lugar en las sociedades anfitrionas. Deja de lado asimismo, cuestiones como la flexibilidad del trabajo y las cambiantes prioridades y expectativas que poseen los migrantes frente a sus Estados de origen y admisión (Wieviorka, 2010).

Desde reflexiones menos radicales, autores como Giménez (2010:15) destacan que algunas de las principales limitaciones de esta estrategia derivan de su aún débil fundamentación teórica; de la indefinición de su concepto; de haber sido formulada desde los poderes centrales; y por fin, de su íntima relación con políticas restrictivas que prevén la contención de flujos y el retorno de poblaciones a sus países natales. Lacomba (2010:47-48), por otra parte, cuestiona el sinfín de proyectos que asumen esta definición sin que exista un marco regulatorio que los oriente; la distancia existente entre los amplios propósitos que pregonan el codesarrollo y los escasos recursos que se destinan a este fin; y la prevalencia de los intereses estatales por encima de los propósitos de asociaciones de migrantes o entes de la sociedad civil.

Por último, desde la visión pesimista se indican los limitados efectos de la migración de retorno, resaltando que no existen evidencias absolutas acerca de su aportación al desarrollo sino que esta depende de una serie de factores como el

contexto; la tipología del retorno; las condiciones económicas, sociales y políticas del Estado de origen, así como las acciones impulsadas por el mismo; el volumen y el tipo de población retornada; su grado de preparación, y la duración de la experiencia migratoria (Ammassari y Black, 2001; Postelnicu, 2010; Cassarino, 2007, 2008). En sintonía con esta opinión, Portes (2011:49) señala que las contribuciones de los migrantes pueden tener mayor impacto a través de migraciones temporales y circulares,<sup>85</sup> mientras que sus efectos disminuyen cuando el retorno se verifica de forma definitiva. Sobre la base de estas reflexiones, los pesimistas afirman que sobre el retorno prevalece una visión idealizada, que tiende a subrayar los casos en los que este se produce de forma voluntaria y en modo exitoso para el migrante, obviando todos aquellos procesos en los que el retorno se produce por motivaciones diversas, tales como: el retorno forzado; el retorno producido a resultas del fracaso del proyecto migratorio; debido a consecuencias adversas de carácter social, falta de expectativas o crisis de naturaleza económica en las sociedades anfitrionas; o en razón de procesos de jubilación y regreso para acabar sus días en sus sociedades de origen.

Otro de los aspectos que subrayan es que ni todos los migrantes pueden aportar al desarrollo, ni todos quieren hacerlo. Insisten además en que la literatura sobre procesos de retorno ha demostrado que en el transcurso del tiempo que dura la migración, los migrantes no acumulan capital humano, sino que por el contrario, experimentan procesos de pérdida tanto en términos absolutos como relativos, que determinan una contribución marginal al desarrollo por parte de los mismos (Cassarino, 2007, 2008). A estas limitaciones se suman los problemas de readaptación y dificultades que obstaculizan la inserción de los migrantes en sus países natales. No es un caso, por lo tanto, que en un porcentaje significativo de los retornados prevalezca la opción de reemigrar.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> La preferencia por este tipo de migraciones está motivada por los riesgos de asimilación social segmentada para los descendientes de los migrantes. Dicho proceso estaría caracterizado por la pertenencia a los estratos más bajos de la sociedad receptora, con estancamientos en trabajos manuales o pertenencia al mundo de las pandillas y la violencia, con el relativo uso de sustancias estupefacientes (Portes, 2011:49).

<sup>86</sup> Un ejemplo concreto de este hecho es el estudio realizado por Cassarino (2007:72) para evaluar el retorno libremente decidido y forzado de los migrantes magrebíes de Argelia, Marruecos y Túnez. En el mismo se demostró que el 15,5% de las personas retornadas por voluntad propia, manifestaba el deseo expreso de volver a desplazarse, mientras que entre los migrantes forzados retornados lo hacía el 32,6%. El número de personas que consideraba esta opción como una decisión probable era asimismo del 20,5% para los retornados de forma voluntaria, y del 20,1% para quienes lo hicieron en condiciones forzadas. Para terminar, entre las opciones que los migrantes mencionaban respecto a la voluntad de regresar destacan el conocimiento previo del país de recepción y sus ganas de permanecer allí, el deseo de renovar sus documentos, las dificultades de reintegración y la falta de futuro en sus países natales.



### 1.5.3 *¿UN DEBATE INFINITO?*

Después de haber expuesto las principales visiones en torno a la relación entre las variables migración y desarrollo, cabe preguntarse si en definitiva la movilidad humana puede contribuir a generar procesos de desarrollo para los países de origen de los flujos o si, por el contrario, su existencia es un obstáculo frente al alcance de los mismos. La respuesta, como indica la vasta literatura existente sobre este tema, es que el resultado del vínculo está condicionado por múltiples factores y depende, en mayor o menor medida, de su funcionamiento.

En correspondencia con esta premisa, De Haas (2010) sostiene, por ejemplo, que la clásica oposición entre puntos de vista pesimistas y optimistas ha quedado obsoleta frente a la evidencia empírica que ha subrayado la heterogeneidad de los efectos del fenómeno migratorio, que puede dar lugar a impactos negativos y positivos e incluso a efectos neutros, variando sus resultados de un caso a otro. A este tenor, desde una perspectiva integral se ha señalado que aunque a corto plazo los efectos de la migración pueden ser positivos tanto para los países emisores cuanto para los receptores, en el largo plazo el impacto de la migración sobre los procesos de desarrollo de los países expulsores de población es limitado. La moderación de los efectos depende esencialmente de que el desarrollo no se da como resultado de la migración, sino que depende más bien de factores de naturaleza económica, productiva y social. Asimismo, los posibles beneficios atribuibles al proceso migratorio se reducen si se tiene en cuenta el escaso número de personas que se moviliza durante un proceso migratorio frente al total de la población de un país. Adicionalmente, Portes (2007) insiste sobre la variabilidad de los efectos de la migración sobre el desarrollo de un país en razón de la durabilidad del proceso, los comportamientos de los migrantes y las medidas adoptadas por los países de salida y recepción de los flujos.

Ahora bien, en el intento por comprender de forma integral la multiplicidad de relaciones que ligan estas dos variables debemos tener en cuenta la artificialidad de las nociones de migración y desarrollo. En palabras de Herrera (2014:9), ambos conceptos son creaciones analíticas en permanente disputa que requieren indagaciones continuas. En efecto, tanto la migración como el desarrollo además de ser conceptos polisémicos son fenómenos dinámicos y cambiantes, sujetos a las condiciones de las localidades de referencia y requieren, por ende, especificidad y contextualización. En virtud de estos

rasgos, los resultados que se producen en las sociedades de origen de la migración no son unánimes, dando más bien lugar a efectos ambiguos. Mientras que en algunas localidades las remesas han contribuido, por ejemplo, a disminuir la pobreza y la desigualdad, en otras han servido para incrementar una y otra. Lo mismo ocurre con las remesas sociales, las diásporas, la migración cualificada y los flujos de retorno que han generado tanto pérdidas como beneficios para las sociedades de origen.

Los impactos de la movilidad humana sobre el desarrollo de los países natales de los migrantes no son sin embargo mecánicos, ni están determinados a priori; estos dependen más bien de una serie de elementos. En primer lugar, como sostiene Abad (2008, 2010), están estrechamente relacionados con las “condiciones iniciales” de estas naciones, siendo sus efectos mayormente negativos cuando, por ejemplo, las dotaciones de partida de factores como el capital humano o la Población Económicamente Activa (PEA) en estas localidades son mínimas. Pero, al margen de las condiciones estructurales originarias en los ámbitos económico, político, social y cultural, los posibles beneficios de la migración dependen en gran medida de la respuesta gubernamental frente al fenómeno, que entre otras acciones, debe realizar las reformas pertinentes para aprovechar los posibles beneficios y encauzarlos hacia el desarrollo del país. Por otro lado, tal proceso dependerá también del nivel de confianza de los migrantes hacia su suelo natal, de su voluntad de colaboración y de la relación que estos mantengan con los gobiernos de estas naciones. En sintonía con estas afirmaciones, Appleyard (1992) señala la importancia de un contexto favorable al desarrollo en las sociedades emisoras. Opinión compartida por autores como Portes (2011), González (2006), Postelnicu (2010) y Agunias y Newland (2012), cuando subrayan que la migración puede tener efectos benéficos en las sociedades emisoras, siempre que exista un “a qué” o “algo” donde aportar o regresar. En otras palabras, las posibles contribuciones ofrecidas por los desplazamientos humanos están supeditadas a la existencia de un contexto favorable en los casos de retorno, así como a la creación de un conjunto de políticas públicas, reformas y medidas socioeconómicas que favorezcan la acción de los migrantes, aún en su ausencia.

Al margen de estas matizaciones, y de que la movilidad humana pueda tener efectos positivos siempre que se cumplan algunas condiciones, lo cierto es que no es una panacea y de que no puede convertirse en un sustituto de las estrategias nacionales de desarrollo que tienen por principal cometido crear las condiciones para que las

personas vivan dignamente en sus localidades de origen. Aunque la movilidad desempeñe un papel relevante, en relación al desarrollo, el protagonismo lo tienen los procesos económicos y políticos. Por esta razón, uno de los aspectos más valiosos de los defensores del abordaje crítico frente al nexo migración y desarrollo, consiste en el haber puesto en evidencia que los desplazamientos humanos no son una estrategia sustentable en el camino hacia la consecución del desarrollo, y que la búsqueda del mismo debe partir de la revisión de las desiguales relaciones existentes entre Norte y Sur del mundo, cuyas raíces históricas tienen repercusiones en nuestros días.

Así y todo, a la hora de abordar seriamente las múltiples interacciones existentes entre el binomio migración y desarrollo es menester tener en cuenta todos los elementos hasta aquí enunciados, así como ciertas tendencias que emergen del panorama actual de las migraciones internacionales. En opinión de Moses (2012), por ejemplo, es preciso realizar mayores esfuerzos para dar cuenta, no solo de las posibles contribuciones que los migrantes brindan a la economía de sus países, sino también de aquellas acciones potencialmente generadoras de desarrollo político.<sup>87</sup> Otros planteamientos abogan más bien por la adopción de análisis transnacionales que superen el nacionalismo metodológico imperante en la mayoría de trabajos y tengan en cuenta la multiplicidad de actores que intervienen en el proceso, al igual que el sinfín de lazos, redes y conexiones que se verifican en los campos o espacios sociales transnacionales a escala local, nacional y global (Faist *et al.*, 2011). De forma complementaria, Glick Schiller (2011) recalca también la necesidad de asumir “*a global power perspective*” capaz de incluir los procesos de reestructuración del capitalismo neoliberal y los emergentes regímenes de división del trabajo, así como las injusticias y formas de deshumanización que están por detrás de perspectivas celebratorias de la jerarquización de migrantes y de desplazamientos temporales o circulares. Por fin, abordajes institucionales subrayan que en los análisis sobre el desplazamiento humano ha prevalecido el estudio de los flujos Sur-Norte, mientras que el resto de las direcciones han sido relativamente menos

---

<sup>87</sup> Para el autor, la influencia de los desplazamientos humanos sobre el desarrollo político se puede verificar de forma indirecta, mediante las aportaciones de los migrantes al bienestar económico de su suelo natal. En el mismo orden de ideas, las influencias directas sobre esta dimensión pueden ser resultado de los cambios producidos por la emigración en el Estado expulsor (vía reformas políticas y sociales), gracias a la protesta y manifestación ciudadana implícitas al abandono del territorio. Ambos elementos pueden verse reforzados, en primer lugar, por la obtención de mayor poder de negociación para quienes permanecen en el territorio de origen y la consecuente reforma del equilibrio de poder de clases sociales a la que este puede conducir, y en segundo lugar, por los cambios que suponen los flujos de emigración en las percepciones y acciones estatales para responder al fenómeno (Moses, 2012:124-125). Así, aunque el desarrollo político resulte difícil de conceptualizar, el autor argumenta que es posible captar las contribuciones de los migrantes en sus países de origen teniendo en cuenta factores como la promoción de la democracia o de beneficios sociales, el aumento de las inversiones sociales, el respeto de los derechos humanos o la extensión de capacidades y libertades individuales a través de índices como el de desarrollo humano.

estudiadas, gracias a lo cual, no se comprenden plenamente. En este sentido, es crucial pensar en los efectos contradictorios generados por las corrientes Sur-Sur, así como los heterogéneos resultados a los que puede dar lugar la migración Norte-Sur o los crecientes flujos de población en tránsito a nivel global.

Finalmente, la comprensión cabal del nexo entre migración y desarrollo no puede descuidar tampoco las repercusiones individuales y familiares subyacentes al desplazamiento humano. Al respecto, el reciente Informe de la OIM (2013a) intitulado “El bienestar de los migrantes y el desarrollo” arroja datos iluminantes. En el mismo, basado en los datos recolectados por la Encuesta Mundial Gallup<sup>88</sup> se recogen las opiniones de los migrantes en las cuatro direcciones de la circulación de personas. Es significativo que de todas las corrientes, los migrantes procedentes del Norte y en dirección hacia ese mismo destino, obtengan los mejores resultados relativos al bienestar financiero, laboral, social, comunitario y físico. Los datos en relación a las corrientes Norte-Sur suelen también ser mayoritariamente positivos, mientras que en los flujos Sur-Sur y Sur-Norte prevalecen experiencias de distinto signo: mayoritariamente negativas en los primeros y mixtas en los segundos siendo, sin embargo, recurrentes las valoraciones de la migración en cuanto pérdida de bienestar en términos absolutos y relativos.

Lo hasta aquí expuesto nos ha permitido reflexionar acerca de la necesidad de comprender todos los elementos que conforman la discusión acerca de si la migración es capaz o no de aportar insumos a los procesos de desarrollo de los países de origen de los migrantes. Las investigaciones más recientes si bien muestran que esto es posible, bajo determinadas circunstancias y con notables limitaciones, también dan cuenta de los elevados precios en términos de bienestar individual y familiar de los protagonistas del proceso, gracias a lo cual, las reflexiones excesivamente optimistas no tienen cabida. Teniendo en mente todos estos razonamientos, intentaremos conocer en próximos apartados los vínculos entre migración y desarrollo en el caso ecuatoriano, analizando en tal sentido las acciones gubernamentales abocadas a estimular las posibles contribuciones de los migrantes, así como los hipotéticos impactos de las actividades

---

<sup>88</sup> Los datos recogidos en este informe corresponden al periodo 2009-2011 y son el resultado de una encuesta en la que participaron alrededor de medio millón de adultos, siendo aproximadamente 25.000 migrantes de primera generación y 441.000 residentes nacidos en el país (OIM, 2013a:109). Las consideraciones personales sobre el proceso migratorio de las personas involucradas en las cuatro direcciones derivan esencialmente de las condiciones en las que se ha producido el hecho migratorio, así como de su formación, estatus legal, condiciones en el país de recepción y comparación de sus condiciones de vida con las de aquellos que permanecieron en los contextos de salida.

promovidas por las diásporas, la migración cualificada, los proyectos de codesarrollo, y finalmente, el retorno de población ecuatoriana al país. Antes de esto, nuestra misión será comprender las políticas migratorias y los debates actuales sobre el transnacionalismo, el Estado nación y la participación de múltiples actores en el tratamiento del tema migratorio, a la par de las respuestas institucionales de los países emisores en relación a las diásporas.

## **Capítulo II: Políticas migratorias, transnacionalismo y estrategias de vinculación con las diásporas**

### **2.1 POLÍTICAS MIGRATORIAS: ORIGEN, DEFINICIONES Y ENFOQUES**

A diferencia de algunas ciencias sociales como la demografía, la economía o la sociología, tanto la ciencia política como las relaciones internacionales han empezado a estudiar el fenómeno migratorio de forma relativamente tardía (Zolberg, 2006; Hollifield, 2008; Brettell y Hollifield, 2008; Wihtol de Wenden, 2013). Tres han sido los aspectos en que estas disciplinas han centrado su atención: las políticas migratorias; las incidencias de la movilidad humana en esferas como la soberanía y la seguridad nacional; y las formas de integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida. Empero, los estudios sobre el fenómeno migratorio adolecen todavía de una escasa consideración del papel de los Estados sobre sus causas y efectos.

En el transcurso de la historia, los Estados nacionales siempre han actuado sobre los flujos migratorios en virtud de sus intereses; bien sea estimulando, restringiendo, o a la inversa, propiciando el retorno de quienes salieron, la intervención estatal sobre la movilidad humana ha sido la norma y no la excepción (Mármora, 2002). Como nos recuerda Zolberg (2006) con el Estado-nación, los desplazamientos humanos se convierten en un proceso de cruce de confines y traspaso de individuos de una jurisdicción a otra. Las respuestas estatales frente al fenómeno definen así, tanto el alcance como las dimensiones de los flujos migratorios. El papel del Estado en el control y regulación de los flujos migratorios es fruto de un proceso histórico a través del cual, los Estados nacionales sustrajeron y concentraron en sus manos los “legítimos medios de movimiento” de los individuos y de las entidades privadas que los controlaban con anterioridad (Torpey, 2006:60). Esta concentración de libertades de desplazamiento, tanto de salida como de llegada, tuvo lugar a partir del periodo medieval y ha sido paralela a la monopolización en manos de los Estados de los medios legítimos de violencia. Su existencia, por tanto, es fruto de la creación y desarrollo de las burocracias y tecnologías estatales que han permitido el nacimiento de prácticas y documentos de identificación identitarios, tales como los DNI y pasaportes.

Por medio del desarrollo de estos mecanismos se ha concretado la concesión de la identidad a los miembros del Estado, estableciendo las diferencias entre personas

propias y foráneas al mismo. Dicho proceso se ha verificado en paralelo a la concesión y privación de los derechos y deberes inherentes a la ciudadanía. Con todo, las primeras políticas migratorias tuvieron por objetivo regular principalmente la salida de población, pues la misma era valorada como una forma de riqueza en términos económicos, políticos y culturales. A la postre, a medida que se ampliaron las fronteras internas de los Estados nacionales, las políticas de ingreso y salida de población sufrieron una doble transformación: disminuyeron hacia dentro y aumentaron hacia afuera, sin que mermara el poder estatal en su ejecución (Torpey, 2006:84).

En esta misma línea, Wihtol de Wenden (2013:74-75) menciona que la acción estatal se ha invertido, pues si en el pasado existían principalmente límites a la emigración, lo que se obstaculiza en la actualidad es la inmigración. Para la autora, esta diferencia es fruto de dos factores: el valor atribuido a la población y los diferenciales de poder de los países de origen y recepción de los migrantes, en un contexto de desplazamientos mayoritarios en dirección Sur-Norte. De hecho, al contrario de lo que ocurría en el pasado, la población no se estima hoy como la principal fuente de riqueza de un Estado y las naciones expulsoras, en su mayoría economías en desarrollo, no obstaculizan su salida. Para estos países, la emigración puede servir como válvula de escape a crisis económicas o altos niveles de desempleo, ofreciendo además potencialidades para su desarrollo. Por consiguiente, muchos Estados abogan por una liberalización del control de flujos migratorios a nivel internacional, cuando no favorecen abiertamente la salida de trabajadores, pero su capacidad de negociación frente a las naciones receptoras es escasa. Por otro lado, los controles al ingreso de la población han aumentado de forma elocuente en las últimas décadas, favorecidos por el desarrollo de nuevos recursos y tecnologías, y en determinados casos, por los procesos de externalización de las fronteras.

Es preciso acotar que en los últimos años se ha cuestionado el poder del Estado frente al desplazamiento de la población. En plena vigencia del proceso de globalización y del surgimiento del paradigma transnacional, que ha evidenciado las múltiples relaciones que los migrantes mantienen con sus contextos de origen y recepción, algunos analistas enfatizan los desafíos que este proceso supone para la soberanía y la autoridad del Estado-nación (Kearney, 1991; Guarnizo y Smith, 1999; Sassen, 2001, 2010; Castles, 2003; Castles y Miller, 2004; Hollifield, 2008; Lafleur, 2012). Hablan así del debilitamiento o más bien de la crisis del Estado. Sustentan esta

tesis en la existencia de organizaciones internacionales e instituciones supranacionales que merman el poder estatal, al igual que en las demandas multiculturalistas, regionalistas o separatistas que tienen lugar en el interior de su territorio, y que suponen en alguna medida, un atentado a su unidad y control. Para Wihtol de Wenden (2013:74), por ejemplo, los desafíos que las migraciones internacionales suponen para el Estado se expresan en tres diversos niveles: en su soberanía, en su definición de la identidad nacional y en su poder para gestionar las migraciones. Los Estados se verían así cuestionados por su incapacidad de controlar la inmigración; por la creciente heterogeneidad que supone el arribo de nuevas poblaciones a su jurisdicción; y finalmente, por la creciente regulación internacional y multilateral sobre el fenómeno.

De forma similar, debido a la creciente importancia de los regímenes internacionales de derechos humanos, algunos autores se refieren al declive de la ciudadanía (Jacobson, 1996) o al surgimiento de una ciudadanía postnacional (Soysal, 1994). En otro orden de ideas, frente a quienes profetizan el fin del Estado nación, autores como Beck (1998) apelan más bien por la construcción de un Estado transnacional, como respuesta cooperativa a los desafíos impuestos por la globalización. Desde perspectivas afines se enfatizan las pertenencias múltiples y las cada vez más crecientes formas de ciudadanía transnacional (Portes *et al.*, 2003; Portes, 2007; Bauböck, 2003, 2007, 2010; Lafleur, 2012).

Ahora bien, una multiplicidad de investigadores ha señalado que más que retirarse, el Estado se ha transformado y ha modificado sus prácticas manteniendo, no obstante, el protagonismo en la gobernanza de las migraciones (Schmitter, 1985; Zolberg, 1999, 2006, 2007; Hollifield, 2008; De Hass y Vezzoli, 2011). En relación a esto, Hollifield (2006) argumenta que a diferencia de épocas precedentes, desde la mitad del siglo XX el Estado-nación se ha transformado en un Estado migratorio, en el que la movilidad humana y el comercio están estrechamente vinculados. En este escenario, los Estados enfrentan una paradoja liberal, pues al tiempo que proclaman la libre circulación de bienes, servicios y capitales, abogan por una mayor restricción de la movilidad humana. Los desafíos se hacen visibles tanto para los Estados emisores de población como para los receptores. Para estos últimos, sin embargo, las secuelas son mayores. Quienes reciben inmigración fracasan al momento de controlar sus fronteras, en primer lugar, porque su incidencia sobre las causas estructurales que originan y mantienen los desplazamientos de población es baja; además, son cada vez mayores los obstáculos



para contrastar con eficacia el crimen organizado y sus sofisticadas redes de tráfico y trata de personas. En segundo lugar, la soberanía de los Estados nacionales se ve socavada por el reconocimiento nacional e internacional de derechos a los migrantes y la participación de la sociedad civil en su defensa.

Por todo lo expuesto, si bien es posible debatir el mantenimiento de las potestades estatales en materia migratoria, o la transformación de las mismas, lo cierto es que los Estados continúan ejerciendo una relevancia trascendental en la formulación y ejecución de políticas migratorias. Estas son ante todo políticas públicas que los Estados formulan como respuesta a un fenómeno determinado: los desplazamientos humanos. Su objetivo primordial es regular las motivaciones y resultados de estos procesos. Las políticas migratorias gestionan así, la entrada, salida, tránsito, permanencia y retorno de personas (Mármora, 2002). Tradicionalmente las políticas migratorias han sido definidas como el conjunto de medidas y programas formulados en respuesta al fenómeno migratorio en sus dos vertientes: inmigración y emigración. No obstante, su conceptualización incluye también el no tratamiento del fenómeno e incluso la inacción estatal frente al mismo. Para Benavides (2008:31), por ejemplo, las políticas migratorias pueden ser definidas como:

«Los cursos de acción o las medidas que adoptan o dejan de adoptar los Estados para gestionar la movilidad humana en toda su complejidad e integralidad, entendida ésta como un hecho público que genera responsabilidad estatal y supraestatal».

Las políticas migratorias pueden asumir diversos fines en virtud de los intereses de quienes las impulsan y del contexto histórico en el que se generan. Esto es así, principalmente si se tiene en cuenta que el Estado no debe ser concebido como un bloque homogéneo, sino más bien como un conjunto de sectores con intereses diferenciados, que actúan autónomamente, y en ocasiones en abierta contraposición entre sí (Mármora, 2002; Ramírez, 2013). Por norma general, la formulación de una política migratoria es el resultado del cálculo de las pérdidas y beneficios producidos por la migración. Detrás de este proceso, subyace sin embargo, una determinada imagen del fenómeno migratorio, así como una base lógica y teórica que alimenta la construcción de su contenido. Salvo estas características, para comprender plenamente qué se entiende en cada caso por política migratoria es necesario conocer la formulación que sobre la misma elabora un gobierno (Mármora, 2002).

Dentro de la literatura sobre políticas migratorias, la producción académica sobre las políticas de inmigración<sup>89</sup> (Meyers, 2006; López, 2005; Boswell, 2007; Zolberg, 2006; Hollifield, 2008; Cachón y Laparra, 2009; Wihtol de Wenden, 2013; Czaika y De Hass, 2013) es abundante y generalmente más diversificada que la existente sobre políticas de emigración (Schmitter, 1985; Dowty, 1987; Mármora, 2002; Zolberg, 2007; Fitzgerald, 2006, 2008; Jonkers, 2008; Greenhill, 2010; Dufoix *et al.*, 2010; De Hass y Vezzoli, 2011; Lafleur, 2012, 2013; Collyer, 2013). Como quedó ilustrado al inicio de este capítulo, ello obedece a transformaciones internas y a cambios registrados a nivel global que hacen que los intereses estatales actuales recaigan mayoritariamente en el control del ingreso y permanencia de extranjeros, más que en la regulación de salidas del territorio nacional.<sup>90</sup>

En la misma medida, las diferencias de poder entre los Estados de expulsión y recepción, explican el menor interés por conocer las acciones volcadas a incidir sobre la emigración. Los principales financiadores de investigaciones sobre perfiles, dimensiones de los flujos y procesos de integración, son los Estados receptores, quienes en la actual era de la migración - donde prevalecen los flujos Sur-Norte-, ocupan una

<sup>89</sup> Una política de inmigración se compone de dos acciones: la política de control y regulación de flujos de población, y la política de integración de población foránea en términos políticos, económicos y sociales (Hammar, 1985:7-9, en Meyers, 2006:90). En su trabajo, Meyers (2006) realiza una revisión detallada, subrayando límites y fortalezas, de los enfoques para analizar las políticas de inmigración, a saber, las perspectivas marxista y neomarxista, de identidad nacional, de política interna, institucional, y liberal. Una propuesta semejante es la de Boswell (2007) que identifica dos enfoques para el análisis de políticas de inmigración: economía política y neo institucionalista. Frente a esta dicotomía, la autora elabora una “tercera vía” fundamentada en el concepto de legitimidad del Estado. Su propuesta está basada en la idea que los Estados deben implementar políticas migratorias capaces de garantizar la seguridad de sus miembros, facilitar y permitir la acumulación de riqueza, promover la equidad y, finalmente, generar confianza institucional. Para acceder a un análisis histórico y político de las acciones estatales en materia de inmigración, así como a una descripción de sus tipologías, con estudios de casos y comparaciones entre países o regiones, véanse también López (2005) y Green (2011). En relación a las políticas de inmigración, existe además una amplia variedad de estudios sobre los procesos de asentamiento e integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras. Destacan, por ejemplo, todos aquellos análisis que buscan comprender los impactos de la inmigración en la sociedad, vistos a partir de las ideas liberales, neomalthusianas, marxistas o durkheimianas (Hollifield, 2008:213-214). En la misma medida, hemos de mencionar todos los trabajos que buscan ilustrar los impactos de la inmigración sobre la identidad nacional y las transformaciones en las concepciones de ciudadanía vigentes; los efectos de la inmigración sobre la cohesión social y los niveles de confianza de una nación; los cambios en los comportamientos políticos y el surgimiento de posturas pro y anti inmigración de instituciones e individuos (Brettell y Hollifield, 2008; Collier, 2013). Finalmente, a partir de una perspectiva crítica, obras como las editadas por Bretisey (2014) procuran entender las razones y lógicas culturales que están detrás de las políticas de inmigración y el papel que desempeñan los Estados nacionales y otros actores en la creación de las categorías inmigrante o extranjero como sujetos de intervención, así como la importancia que revisten las luchas, resistencias y demandas de estos sujetos a favor de su reconocimiento y derechos de ciudadanía.

<sup>90</sup> Existe, sin embargo, un renovado interés de los Estados emisores por la emigración y por vincularse a sus ciudadanos. De forma indicativa, según el reciente Informe Internacional sobre Políticas Migratorias, en 2011 el 59% de los gobiernos en el mundo consideraban el nivel de emigración de sus países como satisfactorio; el 33% lo reputaba muy alto y el 7% muy bajo. En relación a la doble ciudadanía, en el mismo año el 53% permitía el mantenimiento de la ciudadanía del país de origen en el caso de adquisición de una segunda ciudadanía; el 19% lo admitía bajo ciertas condiciones; mientras que el restante 28% no tenía disposiciones normativas para aprobar su conservación. Respecto al retorno, en 2011, 109 países de los 174 que disponen de datos sobre el fenómeno contaban con programas gubernamentales para facilitar el reingreso de sus ciudadanos al territorio de origen (DESA, 2013b:65-72). Por último, existe un número creciente de Estados con políticas e instituciones dirigidas a vincular a las diásporas que serán analizadas en páginas sucesivas.

mejor posición y poseen mayores recursos que los Estados de expulsión (Castles y Miller, 2004; OIM, 2013a). La relativa “ausencia” de la emigración en los estudios migratorios, valida las advertencias que Abdelmalek Sayad (2010) formuló en la década de los setenta, sobre la necesidad de adquirir un conocimiento completo del fenómeno migratorio, contemplando no solo la inmigración, sino la emigración, y con esta el papel de los Estados de emisión.

Como políticas migratorias, las acciones dirigidas a regular la emigración constituyen un objeto de estudio de carácter interdisciplinar. Buscan dirigir y controlar la emigración en todas sus esferas: salida, permanencia en la sociedad receptora, o retorno al país de origen (Schmitter, 1985). Aunque pueden existir múltiples visiones sobre los emigrantes: expatriados, traidores de la nación, sujetos indeseables o embajadores de la patria; el interés de los Estados nacionales en los mismos reside en que pueden ser útiles para sus intereses políticos, o en su defecto, para alcanzar sus metas de desarrollo. Para la autora, a lo largo de todo el proceso migratorio, el protagonismo de los Estados expulsores de población es incuestionable. Desde una perspectiva realista, esta sostiene que los Estados persiguen sus propios intereses nacionales, y con esta finalidad, pueden asumir posiciones diferenciadas frente a la emigración: estimulando el proceso, restringiendo la posibilidad de salida, o fortaleciendo los vínculos con los expatriados mediante actividades o instituciones que les garanticen su lealtad. Su preferencia recae generalmente sobre los desplazamientos de largo plazo no permanentes, pues son los que más beneficios les proporcionan en términos económicos y políticos. Además, a medida que las migraciones se consolidan, el interés por los Estados emisores en su población aumenta. De ahí que los países con largas tradiciones de movilidad humana sean quienes posean políticas de emigración más desarrolladas e instituciones más sólidas para el tratamiento del fenómeno.<sup>91</sup>

Desde una óptica más abierta a los distintos intereses que conviven dentro del Estado, Mármora (2002) ve las políticas de emigración, como el resultado de diversos elementos: la percepción existente sobre la emigración en el país de origen; la definición y las metas planteadas por la política migratoria; y los fundamentos que animan su formulación. El primer elemento depende del contexto social y político

---

<sup>91</sup> Italia y Francia son dos países con una larga tradición emigratoria y constituyen ejemplos significativos de desarrollo institucional y de implementación de acciones en relación a su población en el exterior (Dufoix *et al.*, 2010). Ambos Estados constituyen casos sobresalientes pero no son los únicos. Para tener acceso a un análisis pormenorizado de iniciativas promovidas por países con desplazamientos más recientes en América Latina, Asia y África véanse González (2006); Fitzgerald (2006, 2008); Laflleur (2012, 2013) y Collyer (2013).

donde se desarrolla el fenómeno y está constituido por el conjunto de visiones que sobre el mismo expresan actores como el Estado, los partidos políticos, los sectores empresariales y las asociaciones de migrantes, así como por las opiniones que respecto a su vigencia manifieste la opinión pública. En la configuración de esta percepción revisten gran importancia además las imágenes sobre la emigración que puede ser juzgada en términos positivos o negativos para el país emisor, dependiendo de sus causas, características y efectos. Al respecto, el autor habla, por ejemplo, de las imágenes de pérdida, descomprensión, deserción y purificación nacional.

En segundo lugar, de acuerdo a la definición de las finalidades de una política de emigración, es posible diferenciar entre políticas coyunturales si constituyen respuestas a problemáticas concretas, y programáticas, cuando forman parte de un proyecto político más amplio, de carácter económico o social. Las políticas migratorias pueden ser también implícitas o explícitas conforme a su nivel de institucionalización: bajo en el primer caso y elevado en el segundo (Mármora, 2002:87). Estas pueden estar orientadas además a la retención de la población local, a la promoción de su emigración, a la regulación de los flujos ya existentes, o por el contrario, al retorno, recuperación y vinculación con la población emigrada.<sup>92</sup> Finalmente, entre las principales argumentaciones que dan sustento y legitimidad a las políticas de emigración, según el mismo autor, predominan aquellas que vinculan su diseño y aplicación a los derechos de los migrantes y sus familias; aquellas que se basan en las posibles aportaciones de los migrantes al desarrollo nacional; y por último, aquellas que tienen como núcleo central el vínculo existente entre migraciones y relaciones internacionales. Existen, por lo demás, políticas fundadas en argumentos de carácter demográfico, laboral, geográfico y medioambiental.

En formulaciones más recientes, autores como De Hass y Vezzoli (2011:6) han definido a las políticas de emigración como:

«[...] Laws, rules, measures, and practices implemented by national states with the objective to influence the volume, origin, destination and internal composition of emigration flows (...) Emigration policies might also include laws, rules, measures and practices on the protection of rights and conditions of citizens abroad, and in that context, they sometimes regulate conditions

---

<sup>92</sup> En su trabajo Mármora (2002:101) hace mención también a las políticas de incorporación que tienen por objetivo la inserción de los inmigrantes residentes en las sociedades anfitrionas. No obstante, al constituir una tipología de política inmigratoria hemos optado por no incluirla en nuestra readaptación del trabajo del autor.

upon return, particularly if exit was irregular, including rights to entry and to benefits to which the citizen was entitled before departure».

Los mismos autores identifican tres tipologías de políticas de emigración: políticas de regulación mínima o *laissez faire*; políticas dirigidas a alentar la emigración; y políticas cuyo objetivo es restringir la salida de población (De Hass y Vezzoli, 2011:19). En coincidencia con aspectos descritos en apartados anteriores, estas acciones están condicionadas por los intereses de carácter económico y político de los Estados de expulsión, así como por la gestión de la inmigración de los Estados huéspedes, y por el creciente multilateralismo que regula las migraciones a nivel internacional. La selección de una política u otra, está ligada asimismo a la naturaleza del Estado emisor y afecta de manera diferenciada a la población, favoreciendo la salida de grupos juzgados como indeseados o peligrosos (desempleados, opositores políticos, minorías étnicas o religiosas) o limitando, cuando necesario, la salida de colectivos definidos como útiles para los intereses nacionales (migrantes cualificados, mujeres en edad fértil o población económicamente activa) (Dowty, 1987; Zolberg, 2007; Fitzgerald, 2006, 2008).

Para De Hass y Vezzoli (2011) las políticas liberales o de *laissez faire* son usualmente aplicadas por Estados democráticos y con elevados niveles de desarrollo, aunque Estados autoritarios pueden recurrir también al uso de esta estrategia. Para su funcionamiento, estas requieren la existencia de un complejo aparato burocrático que permita la emigración en condiciones accesibles para la población: en términos económicos, burocráticos o temporales. Las políticas centradas en alentar la salida de población coinciden, por otro lado, con economías en desarrollo. Pueden ser aplicadas tanto por Estados democráticos como autoritarios y el recurso a las mismas es generalmente circunstancial, verificándose en ocasión de crisis nacionales políticas o económicas.<sup>93</sup> Finalmente, las políticas destinadas a controlar y restringir la salida de población, han sido utilizadas, aunque no de manera exclusiva, sí de forma mayoritaria

---

<sup>93</sup> Un trabajo reciente que demuestra cómo la emigración, o en su defecto, la amenaza de que esta se verifique, puede ser utilizada como instrumento de política exterior, es la obra de Greenhill (2010). En su investigación, la autora analiza el proceso por el que la emigración y los contingentes de refugiados, constituyen *de facto* una herramienta de negociación, un método de persuasión e incluso un arma o instrumento coercitivo, utilizado a lo largo de la historia, pero relativamente poco conocido. Aunque reconoce su empleo en épocas pasadas, Greenhill analiza específicamente la utilización de este instrumento a partir de la ratificación en 1951 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, ilustrando casos como los de Alemania Oriental y Vietnam, hasta episodios más recientes como los registrados en Cuba, Corea del Norte, Kosovo y Siria.

por Estados autoritarios.<sup>94</sup> Habitualmente prevén la permanencia de la población en el territorio nacional, de acuerdo a los intereses estatales: políticos, económicos o militares. Su implementación se percibe, sin embargo, como una violación de los derechos humanos, puesto que la posibilidad de elegir abandonar el país de origen se ha consolidado como un derecho, por lo menos formalmente, a nivel internacional.<sup>95</sup> Por lo general, estas políticas se implementan de manera explícita, pero incluso restricciones burocráticas que imposibiliten o dificulten la salida del país, pueden ser clasificadas bajo esta categoría.

En otro orden de ideas, las políticas creadas por los Estados de origen para incentivar el retorno de los emigrantes, buscan proporcionar asistencia legal o financiera para quienes retornan a su residencia natal (de forma voluntaria o forzada) y atraer los beneficios económicos que ofrecen los repatriados, con especial atención a la migración cualificada. La segunda tipología de políticas es la que más atención ha recibido, sobre todo, por parte de países en vías de desarrollo, en función de los beneficios que las migraciones cualificadas ofrecen en términos de capital humano y social. Jonkers (2008) distingue, por ejemplo, tres medidas destinadas a estimular el retorno no solo de

---

<sup>94</sup> Para Dowty (1987), los recursos utilizados por excelencia por regímenes o Estados autoritarios son de dos tipos: restricciones a la salida de la población, bajo argumentos como la pérdida del capital humano o la obstaculización del desarrollo que se verifica debido a la salida de personas consideradas indispensables para su alcance (médicos, profesores, ingenieros, etc.). En el caso de conflictos militares, se puede limitar asimismo la salida de población, bajo el argumento que los ciudadanos “deben servir a la patria” y cumplir con los deberes que esta les exige. A menudo, las políticas destinadas a impedir la salida de población están acompañadas por estrategias propagandísticas que describen el proceso migratorio como un hecho doloroso o peligroso. En el caso de regímenes totalitarios, los gobiernos pueden recurrir a la migración forzada de categorías consideradas enemigas del orden interno, o “traidoras” de los intereses de la nación. Estos casos se acompañan previamente de restricciones de derechos civiles y otras medidas de hostigamiento, recurriendo en determinadas circunstancias a la deportación directa. Los estudios de estas respuestas estatales se desarrollaron, sobre todo, a raíz de la Segunda Guerra Mundial y tenían por objetivo ilustrar las diferencias entre las políticas adoptadas por regímenes liberales y autoritarios o totalitarios en el contexto de la Guerra Fría. Investigaciones más recientes como las de Fitzgerald (2006, 2008) para el caso mexicano han evidenciado cómo los Estados pueden hacer uso de estas restricciones, amparados en programas de desarrollo nacional o en ideas nacionalistas. Aun así, en el trabajo del autor se pone de manifiesto cómo la existencia de intereses subnacionales en relación al fenómeno migratorio y la influencia de las políticas de inmigración de los países receptores pueden limitar la eficacia de estas medidas.

<sup>95</sup> En cuanto derecho, la posibilidad de salir del territorio de origen se estableció a finales del siglo XVII gracias a la difusión de las ideas liberales que establecieron la primacía de los intereses individuales sobre los estatales. Este proceso se corresponde con aquello que Zolberg (2007) ha definido como la Revolución de la Salida (*The Exit Revolution*). Así y todo, los Estados mantuvieron algunas restricciones de partida para categorías específicas de individuos como los acusados de delitos penales o en edad de realizar el servicio militar. En nuestros días tal derecho continúa siendo reconocido de manera formal con algunas limitaciones. La Declaración Universal sobre los Derechos Humanos de 1948 declara, por ejemplo, en su artículo 13, párrafo segundo que: «Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país». En contraste, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990, afirma en su artículo 8 que: «1. Los trabajadores migratorios y sus familiares podrán salir libremente de cualquier Estado, incluido su Estado de origen. Ese derecho no estará sometido a restricción alguna, salvo las que sean establecidas por ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública o los derechos y libertades ajenos y sean compatibles con otros derechos reconocidos en la presente parte de la Convención. 2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a regresar en cualquier momento a su Estado de origen y permanecer en él». Finalmente, el artículo 79 establece que: «Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará el derecho de cada Estado Parte a establecer los criterios que rijan la admisión de los trabajadores migratorios y de sus familiares [...]».

migrantes cualificados, sino también de empresarios e inversores, a saber: la creación de redes de migrantes destinadas a establecer contactos perennes entre los migrantes y sus países de procedencia; el retorno temporal; y el retorno permanente. Lo que varía en estas acciones es la duración del regreso al país de origen, pero en sustancia todas buscan encauzar los beneficios que estos migrantes ofrecen, ya sea desde el punto de vista económico, como en términos educativos, culturales y muchas veces políticos.

Aun así, desde diversos puntos de vista, el retorno entendido como la última etapa o el cierre del proceso migratorio ha sido puesto en discusión. Sayad (2000) nos recuerda a este respecto, que el regreso a la sociedad de origen debe ser visto como un elemento constitutivo de la condición migrante en el que las sociedades de origen y recepción se encuentran estrechamente conectadas. En sintonía con esta fórmula, desde la óptica transnacional que ha sido descrita en apartados anteriores, se subraya cómo en el seno de la globalización, pese a que pueden producirse retornos definitivos, el mítico “regreso a casa”, no implica el final del proceso migratorio. En este escenario, el retorno se convierte más bien en una sucesión de visitas constantes o en una etapa transitoria dentro de las múltiples conexiones que ligan a los lugares de origen y destino de los protagonistas del proceso migratorio.

### *2.1.1 MÁS ALLÁ DE LO LOCAL: LA INFLUENCIA DEL CONTEXTO GLOBAL Y REGIONAL EN LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS*

Frente a la perspectiva realista y la visión que examina las políticas migratorias como resultado de la heterogeneidad del Estado y de las diversas visiones que conviven en su interior, el enfoque de la interdependencia<sup>96</sup> subraya la interconexión creciente entre sociedades y Estados, a la par de la influencia que las relaciones internacionales revisten en la formulación y aplicación de políticas públicas. En su concepción inicial durante la década de los setenta, Keohane y Nye (1988) describieron el escenario emergente en un contexto de reducción progresiva de la hegemonía internacional estadounidense. En este nuevo contexto, el Estado-nación pierde su protagonismo como actor de las relaciones internacionales ante agentes no estatales o transnacionales como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales o las organizaciones internacionales. Lo político y lo económico dejan de ser asimismo compartimientos

---

<sup>96</sup> En su formulación inicial los autores hablaban de relaciones transnacionales, razón por la cual, su enfoque también se conoce como la perspectiva transnacional de las relaciones internacionales.

estancos en el estudio de la política interna y las relaciones internacionales. Junto a los múltiples vínculos e influencias existentes entre las esferas doméstica e internacional, estos se convierten en elementos privilegiados de análisis.

Más en lo específico, Keohane y Nye (1988:22) afirman que:

«En lenguaje común, *dependencia* significa un estado en que se es determinado o significativamente aceptado por fuerzas externas. *Interdependencia*, en su definición más simple, significa dependencia *mutua*. En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países» [Énfasis en la versión original].

El modelo de la interdependencia hunde sus raíces en las formulaciones económicas sobre las afectaciones mutuas que dos economías pueden ejercer entre sí. Su desarrollo se verifica como resultado de las censuras hacia el paradigma realista, cuyos análisis prevalecieron en el contexto de la Guerra Fría. La teoría de la interdependencia refuta los postulados de la visión realista y ofrece un modelo de análisis más complejo de las relaciones internacionales en el que se acepta la existencia de múltiples agentes. No se ocultan a este respecto, las relaciones asimétricas que pueden convivir en el seno del sistema mundial, pero tampoco se desconocen los costos y beneficios que pueden experimentar los actores involucrados. Más aún, se demuestra cómo en un sistema internacional interdependiente, los diversos actores que lo integran, pueden recurrir a múltiples posibilidades de negociación política.

En la construcción del tipo ideal de política mundial, creada por Keohane y Nye (1988:41) tres son los elementos que caracterizan el modelo de interdependencia compleja: canales múltiples; ausencia de jerarquía en los temas de relaciones internacionales; y la falta o progresiva pérdida de protagonismo del uso de la fuerza militar para la resolución de conflictos. El primero de ellos describe la heterogeneidad de relaciones (interestatales, transgubernamentales y transnacionales) que distinguen al sistema internacional y cuestionan al Estado como actor unitario y racional. El segundo elemento rompe a su vez, con la distinción realista que define como “alta política” a los asuntos militares y estratégicos, al tiempo que reputa “baja política” a los temas sociales y económicos. A partir de esta concepción, las fronteras entre las esferas doméstica e internacional también se desdibujan. El tercer elemento explica más bien la tendencia al recurso de formas de negociación políticas y económicas, en detrimento del uso de la fuerza para la resolución de conflictos.



Las críticas a este encuadre han cuestionado el carácter novedoso del término interdependencia para describir las relaciones internacionales y la persistencia de relaciones asimétricas que limitan las influencias mutuas entre Estados y actores disímiles. En la misma medida, el empleo constante de la fuerza militar en la resolución de conflictos o la centralidad del Estado en el tratamiento de asuntos internacionales, también han servido para poner en entredicho algunas de sus premisas (Halliday, 2002). Así y todo, la óptica de la interdependencia es de gran utilidad para comprender cómo, más allá de las visiones nacionales en torno al fenómeno migratorio, las posturas de carácter regional e internacional sobre el tema también afectan las decisiones estatales.

Es notoria, por ejemplo, la influencia que ejerce la coyuntura regional e internacional sobre la formulación e implementación de políticas migratorias. Factores como el volumen de los flujos intrarregionales, desastres naturales o conflictos bélicos, pueden tener impacto en la adopción de medidas para incidir sobre los flujos de inmigración y emigración. Contemporáneamente: foros consultivos; espacios de diálogo y discusión dentro de procesos de integración regional; convenciones regulatorias o decisiones con influencia sobre la legislación de los países involucrados, son también elementos centrales para abordar la movilidad humana y formular respuestas bilaterales o multilaterales sobre el tema (Domenech, 2008, 2009). Siguiendo este razonamiento, la influencia ejercida por la coyuntura internacional sobre la formulación o ejecución de las políticas migratorias está también vinculada a fenómenos como crisis económicas, surgimiento de posturas pro o anti migración y cambios políticos en los países de acogida y procedencia de migrantes. Por otro lado, las políticas migratorias son además resultado de aquello que Wihtol de Wenden (2013) ha denominado la diplomacia de las migraciones, es decir, el conjunto de actores estatales y no estatales que trabajan a nivel internacional con el fenómeno migratorio, formulando recomendaciones y medidas para reglamentarlo.

Es menester destacar a este respecto la existencia de una agenda global de gestión o gobernabilidad de la movilidad humana, mejor conocida como *migration management*. Esta perspectiva ve a las migraciones como un fenómeno normal, permanente y característico de las sociedades actuales, que produce tanto costos como beneficios para los países afectados. Por ello, más que impedir los desplazamientos humanos, esta agenda establece una serie de heterogéneas acciones para regular su curso de manera eficaz, basadas en el principio de *triple win*, es decir, en la obtención de beneficios para

todos los actores involucrados en el proceso: migrantes y Estados de origen y recepción (Geiger y Pécoud, 2012).

Entre los actores que participan en la construcción de esta agenda, además de los Estados afectados por las migraciones, sobresalen las organizaciones internacionales, organismos supranacionales y las organizaciones no gubernamentales, amén de una infinidad de entes intergubernamentales de carácter bilateral o multilateral, centros académicos, *think thanks* y expertos sobre el tema (Geiger y Pécoud, 2012:11). Como ya expusimos en apartados anteriores, algunos ejemplos de actores que trabajan en el marco de esta agenda son la infinidad de espacios multilaterales surgidos a partir de la Conferencia sobre Población y Desarrollo de las Naciones Unidas (CIPD) realizada en El Cairo en 1994, entre los que destacan: el Dialogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo (HLD), el Fórum Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD) y la Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo (JMDI). A su vez, entre los organismos supranacionales sobresale el papel de la Unión Europea, al tiempo que entre los principales *think thanks* sobre movilidad humana es predominante el papel de los centros europeos y norteamericanos como en el caso del *Migration Policy Group* (MPG) y del *Migration Policy Institute* (MPI). Agencias, centros y organizaciones internacionales como la OIM, la OIT, el ACNUR, el PNUD o el ICMPD desempeñan también un papel relevante en este proceso. Mención especial por su labor en el tratamiento del fenómeno migratorio merecen los Procesos Consultivos Regionales (PCR), los órganos regionales y los organismos de integración regional. A título ilustrativo, en América Latina los primeros están representados por la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) o Proceso de Puebla y la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM). En el segundo caso despunta la labor de la CEPAL y la OEA, mientras que en el tercer caso es especialmente digno de mención el papel desempeñado por la CAN, el MERCOSUR, la CELAC, y más recientemente la UNASUR.

A resultas de este amplio abanico de actores, en el programa promovido por la agenda de *migration management* coexisten discursos y posiciones aparentemente contradictorios: seguridad y control de la inmigración; derechos humanos; necesidades económicas y del mercado de trabajo; y vínculos entre migración y desarrollo. De esta suerte, aunque el propósito sea siempre el mismo: una migración ordenada, previsible y útil a los intereses estatales; la prevalencia de una u otra postura, así como su integración en las agendas nacionales depende de los intereses internos a cada Estado, al

igual que de su relación y capacidad de negociación con las organizaciones internacionales y entidades de la sociedad civil que promueven estas ideas (Domenech, 2008, 2009).

El programa impulsado por esta agenda ha dado lugar a innumerables reproches. La mayoría de las investigaciones coincide en que sus propuestas adolecen de un análisis histórico y estructural, lo cual determina una subestimación de la importancia de las asimetrías de poder entre los Estados involucrados. Por ello, los intereses económicos y políticos que acaban prevaleciendo son los de los Estados receptores, cuyo margen de negociación es mayor que el de los Estados de expulsión. Estos países, no solo financian las organizaciones internacionales y entidades civiles que promueven esta agenda, sino que pueden en última instancia, seleccionar a los migrantes que consideren útiles: en base a su nivel de formación o al tiempo de permanencia; además de cerrar cuando les conviene el ingreso de nuevos contingentes de población y deshacerse de los flujos migratorios a través de recursos como los programas de “retorno voluntario”. Los principios del *migration management* no serían a este respecto nada más que un disfraz, capaz de revestir con argumentaciones tecnocráticas a favor de los derechos humanos o el desarrollo, tanto actitudes anti inmigración como viejas prácticas regulatorias (migraciones temporales y circulares) y visiones selectivas del fenómeno (Geiger y Péroud, 2012). Se promoverían así los intereses estatales por encima de los derechos individuales y se crearían jerarquías migratorias en las que cabe a los migrantes cualificados regímenes de contratación y beneficios mayores de los que corresponden a migrantes carentes de formación oficial o con niveles educativos inferiores.

Otras pesquisas argumentan más bien que la agenda de *migration management* legitima hasta cierto punto una solución pesimista del fenómeno migratorio, concebido como problema. El encuadramiento de los desplazamientos humanos en estos términos, cierra las puertas a discusiones menos dogmáticas, tachadas a menudo de irrealistas o utopistas (Georgi y Schatral, 2012). Aunque la visión que esta agenda propone no es neutral, ni mucho menos apolítica, sus formulaciones se transmiten como las únicas posibles para hacer frente a las migraciones contemporáneas, delimitando las posibilidades del debate. Quedan así excluidas las propuestas éticas que plantean la liberalización de las fronteras y la libre movilidad humana, al igual que las proposiciones independientes de intereses estatales o institucionales.

En la misma medida, el quehacer de organizaciones como la OIM -consideradas a menudo neoliberales, dependientes de financiación externa y excesivamente tecnocráticas- en esferas como el retorno, el refugio, el combate a la migración irregular, el tráfico y trata de personas o la selección y regulación de la migración laboral, supone no pocos conflictos al respeto de los derechos humanos y libertades individuales. Desde esta perspectiva, el control migratorio surgido en la década de los ochenta, y más en general, el programa promovido por el *migration management* pueden ser vistos como una contra-reacción o respuesta de las economías industrializadas a los desplazamientos de la población proveniente del Tercer Mundo: vulnerable y en búsqueda de alternativas debido a los procesos de acumulación por desposesión y otras reformas neoliberales aplicadas en sus Estados de origen (Georgi y Schatral, 2012:220). En consonancia con esta reprobación, Kalm (2012) subraya la falta de coherencia, la hipocresía subyacente y las innumerables contradicciones entre el discurso y la práctica que esta agenda promueve. Pese a la retórica constante sobre la cooperación multilateral de una diversidad de actores (organizaciones internacionales, gobiernos, ONGs, *think thanks*, etc.), los intereses predominantes son los de los Estados más poderosos (receptores en los flujos Sur-Norte), incluso cuando los mismos están en conflicto o son contrarios a los principios que la agenda proclama.

Para sus defensores el enfoque de *migration management* es pragmático y asegura el manejo de las migraciones de una forma ordenada, previsible y ventajosa para todos los actores involucrados en el fenómeno migratorio: países de origen, tránsito y destino por un lado, y migrantes protagonistas, bien como trabajadores y refugiados, o bien como estudiantes y miembros de procesos de reunificación familiar. Ante la dicotomía que representa la apertura total de las fronteras o el cierre definitivo de las mismas, la adopción de la perspectiva de *migration management* constituye, entonces, una tercera vía. Como arguye Ghosh (2012:25), que es uno de los principales formuladores y defensores de esta propuesta, los intentos de cooperación a nivel internacional en el ámbito migratorio no son nuevos y resalen a las primeras décadas del siglo XX con el trabajo de la Liga de las Naciones respecto a la migración laboral. No obstante, el enfoque de *migration management* emerge en los años noventa, en coincidencia con el aumento de los flujos migratorios a nivel global.

Aunque su aplicación no esté exenta de controversias y se considere a menudo el término *management* como una palabra “sucia”,<sup>97</sup> la argumentación de esta propuesta descansa sobre algunos elementos centrales: que la migración en el actual contexto de la globalización es un fenómeno natural y permanente que no debe generar pánico ni miedo en las sociedades involucradas; que en cuanto realidad requiere un tratamiento práctico basado en la cooperación interestatal para dar lugar a flujos ordenados, previsibles y beneficiosos para todos; y que al ser un fenómeno global, los desplazamientos humanos no pueden ser tratados con respuestas bilaterales o regionales, sino que requieren la colaboración de todos los actores involucrados en el proceso, de forma que mediante pactos, compromisos y legislación transparente, se corrijan los costos que actualmente genera y se reduzcan las tensiones que guían las decisiones en materia (Ghosh, 2012; Geiger y Pécoud, 2012). En otros términos, la idea central de este enfoque es contraponer orden y previsibilidad al desorden actual de los flujos contemporáneos y encontrar un equilibrio que convierta a las migraciones internacionales en un fenómeno compatible con los intereses de los Estados, sociedades e individuos afectados.

En definitiva, si bien reconoce el carácter ideal de la apertura de fronteras, esta óptica parte del principio que para administrar las migraciones contemporáneas se requiere más que buenas intenciones, pues de lo contrario, todos pierden. La apertura generalizada de las fronteras es una idea buena, moral y éticamente defendible pero su aplicación, en un escenario donde predominan los flujos Sur-Norte, podría dar lugar a un éxodo sin precedentes en la historia de la humanidad (Collier, 2013), además de producir serias secuelas para los Estados expulsores y de acogida en esferas como el desarrollo, la cohesión social, los sistemas de *welfare state*, el crecimiento demográfico y la identidad nacional. En sustancia, Geiger y Pécoud (2012) afirman que para sus defensores, ante la imposibilidad de liberalizar la circulación de personas, el enfoque de *migration management*, basado en la apertura regulada de las fronteras sobre la base de cooperación interestatal, constituye la mejor solución, o por lo menos, la segunda mejor opción dentro de las alternativas existentes.

---

<sup>97</sup> Es la traducción literal de *dirty*, pero su uso en este caso puede también entenderse como criticable o no inocente.

## 2.2 ESTADO-NACIÓN, PRÁCTICAS TRANSNACIONALES Y POLÍTICAS DE VINCULACIÓN CON LA DIÁSPORA

Como hemos visto a lo largo de nuestra reflexión, los Estados no han permanecido ajenos a las transformaciones promovidas en los desplazamientos humanos por fenómenos como la globalización o el multiculturalismo. En la era del transnacionalismo su papel es definitivamente activo, tanto en lo que respecta la salida y entrada de población, como en el mantenimiento de vínculos entre los emigrantes y las localidades de origen, su inserción en las sociedades de destino, o en el fomento de procesos de retorno. En concreto, los Estados-nacionales de origen, más que despreocuparse por el destino de sus emigrantes y descendientes, se han interesado por las prácticas transnacionales de estas comunidades, alentando su vigencia y desarrollo “desde arriba” (Guarnizo y Smith, 1999). En su versión más simple, los teóricos del transnacionalismo conciben las prácticas promovidas por los Estados-nación en relación a las comunidades de migrantes como formas de extensión de su soberanía nacional y una de las diversas modalidades que los mismos adoptan para insertarse en condiciones más ventajosas en el sistema económico vigente.

Las ideas que subyacen a esta posición es que los Estados nacionales mantienen conexiones transnacionales con “sus” comunidades en el exterior en función de diversos intereses: económicos, políticos y culturales (Guarnizo y Smith, 1999; Goldring, 2002; Levitt y De la Dehesa, 2003; Bauböck, 2003, 2007; Lafleur, 2012; Lafleur, 2013). De esta manera, elementos tales como la importancia en términos estratégicos de dichas comunidades, metas nacionales de desarrollo o propósitos políticos internos, pueden determinar el grado de centralidad que se asigne a las acciones implementadas para aproximar a los migrantes hacia el suelo nacional. Las relaciones mantenidas con el Estado receptor y la posibilidad de influenciarlas mediante las comunidades migrantes o la oportunidad de promocionar políticamente sus intereses sobre el territorio, juegan también un papel relevante en este proceso. Además de estas motivaciones, Itzigsohn (2000) asevera que la ampliación de las fronteras de la ciudadanía por parte de los Estados-nación, especialmente de los países del Sur del mundo, es también fruto de los procesos de modernización y democratización que los mismos han experimentado en las últimas décadas, al igual que una respuesta a la discriminación y a las barreras raciales que los migrantes pueden encontrar en las sociedades de destino.

Las potencialidades que ofrecen los nacionales residentes en un país extranjero como inversores, grupos de presión o embajadores de la nación, constituyen grandes motivaciones para promover la “reincorporación transnacional” de estas comunidades a los proyectos estatales (Guarnizo y Smith, 1999). Por esta razón, los Estados nacionales no son los únicos actores: partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, iglesias, empresas privadas y minorías étnicas, pueden también dirigirse a estas comunidades para obtener beneficios económicos o políticos.

Como norma, la actuación estatal empieza, una vez que la importancia del transnacionalismo de base de los migrantes se hace evidente (Portes, 1999). Con frecuencia este proceso implica la redefinición de nociones como nación, ciudadanía y soberanía (Smith, 1999; Goldring, 2002, Bauböck, 2003; 2007; Dufoix *et al.*, 2010; Collyer, 2013) para ampliar los márgenes de acción estatales más allá de las fronteras nacionales. Supone, por tanto, una redefinición del papel del Estado-nación, y por veces, una reinversión de sus funciones, dando lugar a que los mismos sean concebidos como entes “desterritorializados”. Desde esta perspectiva, las personas pueden vivir en cualquier lugar del mundo, sin dejar de pertenecer y formar parte del Estado, pues adondequiera que vayan, el Estado los acompañará (Basch *et al.*, 1994). Por otro lado, la institucionalización de la vida transnacional por parte de los Estados de origen de la migración, constituye también una forma de garantizar su sobrevivencia y la lealtad de ciudadanos migrantes y sus descendientes en otras jurisdicciones, al tiempo que puede convertirse en un eficaz instrumento de regulación y control de sus actividades.<sup>98</sup>

Tradicionalmente los atributos que caracterizan a los Estados son: la presencia de un territorio, la soberanía, la existencia de un gobierno, el monopolio del uso legítimo de la violencia y una población sobre la cual ejercer su dominio. A partir de estos elementos, Smith (1999) y Guarnizo y Smith (1999) cuestionan la definición del Estado como un ente desterritorializado. Los autores reintroducen, por un lado, el debate sobre la durabilidad de las prácticas transnacionales; asociadas comúnmente con la primera generación, aunque su persistencia en las segundas y sucesivas generaciones no se excluya, sino que se supedita al interés de los ciudadanos y demás actores involucrados. Por otro lado, hacen hincapié en el papel de los Estados receptores. Afirman que la presencia del Estado más allá de sus fronteras implica la extensión de su soberanía, pero

---

<sup>98</sup> Es indudable, no obstante, que el control sobre estas poblaciones recae principalmente sobre el Estado receptor, pues, el mismo define su ingreso, modalidades de asentamiento, acceso a los derechos de ciudadanía, y ejerce además una notable influencia sobre las estrategias y tipologías de retorno de los migrantes.

la falta de territorialidad del mismo, supone una debilidad en su accionar y determina el carácter contingente de las relaciones que se establecen con las comunidades de nacionales residentes en el exterior. En la misma medida, los vínculos que el Estado crea con su “gente” no se verifican en un espacio neutral, sino que acontecen en el interior del territorio del Estado receptor, que tiene en última instancia la potestad de permitirlos o limitarlos.

Al hilo de lo expuesto, más que formas de desterritorialización, las acciones de los Estados de origen deben ser comprendidas como modalidades o ejercicios de extraterritorialidad. Además, si concebimos a la nación como una comunidad política imaginada (Anderson, 1993), el papel de los Estados más allá de sus fronteras puede ser visto como una forma de “reintegrar” a sus ciudadanos al cuerpo político de la nación. El elemento territorial continúa siendo, sin embargo, central a la hora de reforzar el sentido de pertenencia nacional y no es infrecuente que los Estados recurran a intentos simbólicos de “reterritorialización” afirmando, por ejemplo, que los grupos emigrantes residentes fuera del suelo nacional constituyen una región o departamento más de su dominio (Dufoix, 2010; Collyer, 2013).

Este encuadre, si bien no niega los intereses subyacentes a la acción estatal, presta también atención a la importancia que juegan otros factores como los imaginarios nacionales y el creciente reconocimiento internacional de los derechos de los migrantes. El primer elemento pone de relieve que las acciones estatales no pueden ser concebidas únicamente como utilitarias. Así, para comprender en plenitud el quehacer estatal en relación a los emigrantes, debemos reflexionar sobre las formas en las que la emigración es incorporada a la ideología nacional. Como fue expuesto en páginas anteriores, los emigrantes pueden ser vistos como héroes de la patria, traidores de la nación o simplemente ignorados debido a que: constituyen minorías poco significativas o no presentan aparentes beneficios para el Estado de origen. Los tres puntos de vista pueden dar lugar a respuestas diferenciadas, pero solo las narrativas que resaltan las contribuciones de los emigrantes a la construcción o desarrollo nacional son condición *sine qua non* para la creación de políticas a su favor.

Una concepción positiva de los emigrantes además de producir respuestas simbólicas (estatuas, calles, celebraciones, mención en documentos o discursos oficiales) genera un sentimiento de solidaridad común y facilita la creación de



iniciativas de “dentro” hacia “afuera” para proteger sus derechos y permitir su participación en la vida política nacional. En otros términos, es a partir del reconocimiento de los emigrantes como miembros del cuerpo nacional, que las naciones empiezan a percibirse a sí mismas como “naciones emigrantes” y es este imaginario el que guía sus acciones (Collyer, 2013). Sumado a esto, el cambio al que hemos asistido en las últimas décadas, -donde se ha pasado del desinterés a un aumento progresivo por la suerte de los emigrantes-, es también resultado de las reformas normativas internacionales en materia migratoria, de los esfuerzos multilaterales en relación al fenómeno y de la creciente intervención estatal en la defensa y extensión de derechos de los emigrantes. En algunos casos este elemento ha generado un efecto contagio, por el que, Estados diversos acaban adoptando medidas similares de forma simultánea, aun cuando su población emigrante es poco significativa.

Una perspectiva especialmente útil para comprender las prácticas transnacionales y las respuestas estatales en materia es el transnacionalismo político. En su versión inicial esta corriente de investigación estudia en particular las actividades que llevan a cabo los migrantes en sus países de residencia y destino (Portes, 1999; Portes *et al.*, 2003), pero en lo sucesivo ha incluido también las actividades desarrolladas por los Estados para incorporar a los migrantes a la vida política nacional. En relación a las actividades desarrolladas por los migrantes, Østergaard-Nielsen (2009:21-22) establece, de modo indicativo, cuatro categorías de políticas: *immigrant politics*; *homeland politics*; *emigrant politics* y *local-local politics*. Las primeras engloban el conjunto de actividades de carácter político, social y cultural que los inmigrantes pueden promover en los países de residencia para mejorar su estatus y ampliar el goce de derechos a los que tienen acceso. Las segundas, por el contrario, buscan influenciar el quehacer interno y externo del Estado de procedencia, incidiendo sobre su sistema político en esferas como la democracia, la transparencia o el respeto de derechos humanos. El peso que los migrantes ejercen en estas esferas puede ser directo, o puede verificarse de forma indirecta, usando como intermediarias a las instituciones del país receptor. Por otro lado, las *emigrant politics* buscan también créditos en el país de origen pero concentran sus acciones en un colectivo específico: los emigrantes. Procuran ciertamente, la extensión de los derechos de ciudadanía fuera del suelo nacional y el reconocimiento de beneficios de naturaleza política, social o económica por parte del Estado de origen. Como última categoría, las *local-local politics* describen la heterogeneidad de

iniciativas que los migrantes pueden desarrollar para beneficiar, más que al Estado de origen en su conjunto, a sus localidades de procedencia directa. Nada impide, sin embargo, que estas categorías se superpongan o actúen de manera articulada.

Como sostiene Bauböck (2003, 2010), a diferencia del transnacionalismo económico, social o cultural, el transnacionalismo político afecta la definición misma de Estado, pues desde esta perspectiva las fronteras estatales se convierten en espacios permeables donde se disputan identidades políticas. El transnacionalismo político cuestiona radicalmente algunas premisas de la teoría política tradicional e implica la superposición de membresías, derechos, obligaciones y prácticas que reflejan pertenencias múltiples y simultáneas de los migrantes a distintas comunidades políticas.<sup>99</sup> Desde que tiene lugar la salida del territorio nacional, el emigrante mantiene una “ciudadanía externa” en virtud del derecho internacional y de acuerdos bilaterales o multilaterales firmados por el país de origen y residencia. Aunque su permanencia en otra jurisdicción mengua los vínculos que este mantiene con su territorio natal, cabe al migrante solicitar y recibir asistencia diplomática, ejercer algunos derechos nacionales civiles, políticos y económicos e incluso servirse de mecanismos de prestación social. Estas prácticas de una u otra forma, han existido siempre, pero lo que nos permite hablar de la novedad del transnacionalismo político, es el renovado interés de las instituciones estatales por extender los derechos de ciudadanía y permitir la afiliación de los ciudadanos a más sistemas políticos (Bauböck, 2007:2394).

Al respecto, el autor afirma que la ciudadanía transnacional puede ser definida como la relación triangular que se establece entre individuos y dos o más Estados, en los que corresponden a los primeros derechos, obligaciones y pertenencias múltiples. En términos de estatus legal, Bauböck (2007) diferencia tres diversas formas de ciudadanía transnacional. La primera, que puede ser definida como una ciudadanía múltiple, describe la admisibilidad de la doble ciudadanía por parte de los Estados nacionales y el creciente reconocimiento internacional de derechos de las personas migrantes. La segunda categoría, mejor conocida como *denizenship* se sustenta, a la inversa, en la extensión de derechos por parte de los Estados de recepción a los residentes de largo plazo. Aunque estos no sean reconocidos como ciudadanos de pleno derecho, se les

---

<sup>99</sup> Esta doble o múltiple pertenencia puede dar lugar a formas heterogéneas de identificación y actuación en términos sociales o políticos. Para comprender este fenómeno a partir de la construcción y afirmación de identidades políticas, muchas veces diferenciadas u opuestas a la comunidad nacional en las experiencias de los inmigrantes latinoamericanos en Madrid, véase De la Fuente (2010).

reserva protección y derechos específicos, mayores de los que corresponden a un residente temporal. Por último, existe una tercera categoría que puede ser definida como *ethnizenship* en virtud de que normalmente prevé la atribución de derechos por motivaciones étnicas. Esta ciudadanía se destina a personas que no son ni ciudadanos ni residentes en el país en el que se otorgan los derechos.

Las tres clases de ciudadanía transnacional nos permiten tomar en cuenta el papel que juegan los Estados receptores en todo el proceso y las entidades subnacionales (Bauböck, 2003, 2007). Aunque a menudo existen reticencias en relación a la tolerancia de ciudadanos con lealtades y obligaciones hacia otros Estados (en nombre de la seguridad nacional o de la injerencia extranjera); el reconocimiento de la ciudadanía transnacional y la extensión de las potestades de los Estados de origen<sup>100</sup> no serían posibles sin el consenso del país receptor. En verdad, prácticas transnacionales como la existencia de la doble ciudadanía, el voto extraterritorial y la participación política en las comunidades de origen se verifican en la medida en que los Estados de residencia las aceptan y permiten su vigencia. Además, en coincidencia con el papel que los migrantes pueden desarrollar en sus localidades de origen y destino tanto en el ámbito político, como en el económico o en el cultural, es menester subrayar también el rol desempeñado por estos entes en la institucionalización o promoción de prácticas transnacionales.

En opinión de Smith (1999), los intentos por institucionalizar las prácticas transnacionales de sus ciudadanos por parte de los Estados nacionales y las estrategias para aprovechar los beneficios que estos ofrecen, han dado lugar a la formulación de dos tipos de políticas: *homeland politics* y *global nation policies*<sup>101</sup>. Las primeras tienen por objetivo crear instituciones que sirvan como puente para aproximar a los migrantes hacia sus comunidades de origen, fomentando su retorno e inhibiendo su permanencia en el país de acogida. En contraste, las segundas buscan aumentar los vínculos y el sentido de pertenencia y lealtad hacia el Estado de origen, proporcionando, por un lado,

---

<sup>100</sup> Según el autor, la extensión de la ciudadanía fuera de las fronteras nacionales puede suscitar también formas de oposición en el país de origen de los migrantes, debido a que los mismos pueden ser vistos como intrusos o más bien como un grupo privilegiado, con muchos derechos y pocas obligaciones. De forma complementaria, el rechazo por la extensión de derechos hacia este colectivo puede acontecer en la medida que los emigrantes y sus descendientes se consideran menos sujetos a las leyes nacionales y menos responsables de los ciudadanos residentes por la suerte del país. Otro de los argumentos esgrimidos por los opositores a derechos como el voto extraterritorial son los altos costos del proceso y los bajos niveles de participación de las comunidades residentes fuera del país, lo que refleja muchas veces el escaso interés que las mismas mantienen por asuntos políticos en sus sociedades de origen.

<sup>101</sup> En la traducción de este texto de Smith las *global nation policies*, son llamadas políticas diaspóricas. Aquí hemos preferido mantener, sin embargo, la definición original del autor.

servicios para que los integrantes de las comunidades residentes en el exterior mejoren sus condiciones de vida, y creando por otro, medidas para atraer sus recursos e inversiones. Por su parte, desde una perspectiva más integral, Goldring (2002) asevera que el transnacionalismo guiado o dirigido por el Estado (*State-led transnationalism*) con el propósito de incluir a los expatriados y sus descendientes y ampliar sus competencias más allá de las fronteras combina diversas iniciativas que incluyen acciones simbólicas para valorizar la importancia que estos revisten para el país natal, así como el diseño de políticas específicas para dotarles de derechos y fructificar sus contribuciones económicas o de otra índole.

A partir de un análisis comparativo de las acciones desarrolladas por los Estados de procedencia de los migrantes, Levitt y De la Dehesa (2003:589-590) especifican aún más esta concepción, afirmando que el repertorio de políticas que los mismos pueden aplicar en relación a las comunidades residentes en el exterior es de cuatro tipos: a) reformas ministeriales o consulares; b) políticas destinadas a atraer remesas o inversiones; c) extensión de derechos políticos como la concesión de la doble ciudadanía o nacionalidad o el derecho de voto a distancia; d) la extensión de protección estatal o la oferta de servicios nacionales en el país de residencia, y, d) políticas simbólicas que buscan reforzar el sentido de pertenencia identitaria hacia el país de origen.

Empero, para los autores, la elección de una u otra política, o la implementación del conjunto de las mismas, no son completamente autónomas, sino que están condicionadas por fuerzas de convergencia y divergencia que guían el quehacer estatal. Entre las primeras remarcan factores globales como la posición que ocupan los Estados a nivel internacional y las normas internacionales vigentes en materia de migraciones y derechos humanos. Así, por ejemplo, las naciones en vías de desarrollo, pueden encontrar en los migrantes potenciales beneficios para sus proyectos económicos o políticos, y por esta razón, desarrollar mecanismos para vincularse con sus comunidades en el exterior. En la misma medida, la existencia de normas internacionales que regulan las migraciones y la creación de políticas a favor de las diásporas por parte de países semejantes, -en el marco de procesos de democratización y modernización de los mismos-, puede también constituir un aliciente. Ahora bien, la construcción de acciones a favor de las comunidades residentes en el exterior depende también de factores de orden interno: los costos económicos, el rol de los partidos políticos, la capacidad de las

instituciones del país, y el nivel, importancia y activismo de las comunidades residentes en el extranjero. Estas fuerzas de divergencia son centrales a la hora de desarrollar estrategias de vinculación o políticas concretas y creíbles para sus ciudadanos (Levitt y De la Dehesa, 2003).

Desde una óptica que combina las leyes, reformas, retórica y políticas públicas creadas por los Estados de origen en relación a “sus comunidades en el exterior” Levitt y Schiller (2004:79-80) diferencian entre Estados transnacionales, Estados estratégicos y selectivos, y Estados desinteresados y denunciadores. Los primeros, juzgan a los emigrantes como miembros extraterritoriales a largo plazo y promueven de manera explícita la protección de sus derechos y la extensión de beneficios más allá de las fronteras nacionales. A menudo, esto depende de que los emigrantes desempeñen un papel clave para la economía o la política nacional. Los segundos, a la inversa, si bien ofrecen algunos derechos y ventajas para los residentes en el extranjero, buscan en realidad seleccionar y canalizar las contribuciones de los migrantes para sus intereses, al tiempo que pretenden delimitar sus acciones y su capacidad de influencia. Los terceros, como su nombre lo indica, no demuestran interés alguno en los emigrantes y denigran más bien su imagen con epítetos como “traidores”, “enemigos” o “agentes extranjeros”, mientras impiden su ingreso o el contacto de estos con la población local. Dichas prácticas, como pudimos ver en apartados anteriores, se corresponden por lo general con Estados autoritarios o en situaciones de conflicto.

Además de las perspectivas hasta aquí analizadas, existe un conjunto de posiciones que estudian la institucionalización o la promoción de prácticas transnacionales por parte de los países de origen, en el marco de las relaciones entre los Estados y las diásporas. Como mencionamos en el capítulo anterior, el término diáspora define actualmente el estado de dispersión de los migrantes y las heterogéneas formas de vinculación que estos mantienen con sus Estados de origen. Más en concreto, las diásporas pueden ser vistas como comunidades políticas que trascienden las fronteras estatales. Retomando la concepción inicial de este término, Faist (2010:12) apunta que la noción de diáspora definía inicialmente a las experiencias de grupos específicos dispersos en diversos territorios como los judíos y armenios. Más adelante, el término empezó también a ser utilizado para categorizar a las minorías religiosas en Europa, pero a partir de la década de los setenta el concepto empieza a ser empleado por estudiosos de varias disciplinas y adquiere nuevas connotaciones. En primer lugar, un

significativo número de investigadores opta por emplear el término diáspora, no sólo para denominar a poblaciones dispersas de manera forzada, sino también a agrupaciones de migrantes disgregados en más territorios por finalidades económicas, políticas o religiosas. En segundo lugar, a diferencia del “mito del retorno” hacia la tierra prometida o imaginada, que constituía un rasgo central de las antiguas definiciones, encuadres novedosos del término modifican esta característica y la reemplazan por contactos o vínculos constantes con el lugar de origen, al igual que imaginarios de pertenencia no territorializados. Finalmente, mientras que las antiguas concepciones de diáspora establecían como precondition la no completa asimilación en el territorio de residencia -visto a veces como una estancia temporal antes del retorno-, las modernas acepciones asumen las pertenencias múltiples o híbridas como un elemento central.

Aunque tradicionalmente las políticas que van más allá de las fronteras del Estado se juzgan como una desviación del modelo ideal de Estado-nación-territorial que ha configurado el imaginario geopolítico moderno (Agnew, 2005); autores como González (2006), Gamlen (2009), Dufoix et al. (2010), y más recientemente Lafleur (2012, 2013) y Collyer (2013) han demostrado que las políticas de vinculación con las diásporas constituyen una parte integrante del actual fenómeno de la movilidad humana en la que participan cada vez más Estados, con independencia de su nivel de desarrollo y de la importancia que las migraciones revistan en términos cuantitativos. Al igual que en las formulaciones antes mencionadas, desde este prisma se conciben las políticas de vinculación con las diásporas, por un lado, como formas de extensión de los poderes estatales más allá de los límites territoriales del Estado-nación, y por otro, como reflejos de los cálculos realizados por los Estados en función de los beneficios reales y potenciales de estas poblaciones ofrecen. Sin embargo, se hace especial hincapié en los derechos y obligaciones que las mismas suponen para los integrantes de la diáspora. Así por ejemplo, de acuerdo con Gamlen (2009:242) existirían tres diversos tipos de políticas de vinculación: a) las políticas de construcción de comunidades, que tienen por objetivo la creación de comunidades diaspóricas o la incorporación institucional de las ya existentes; b) la extensión de derechos civiles, sociales y políticos a los ciudadanos no residentes a cambio de su lealtad y obediencia; y, c) las políticas de extracción de derechos y servicios a los migrantes.

En opinión de Gamlen (2009) las primeras tienen por cometido que las diásporas se identifiquen como tales y mantengan relaciones con su país de procedencia. Abarcan un

conjunto heterogéneo de iniciativas de naturaleza política y cultural volcadas a favorecer el reconocimiento de los miembros de las diásporas y su participación en las acciones promovidas por el Estado. Las segundas, por otro lado, pretenden extender los derechos garantizados a la ciudadanía fuera del territorio nacional, al tiempo que se proponen defenderlos y protegerlos. Como contrapartida por estas concesiones, los Estados emisores también pueden poner en acción diversas iniciativas de naturaleza económica, política o cultural para extraer beneficios de las aportaciones y potencialidades de los emigrantes y sus descendientes.

El renovado interés de los Estados emisores por la suerte de los emigrantes y los beneficios que estos pueden aportar al desarrollo (Agunias y Newland, 2012) o las contribuciones diversas (económicas, políticas, sociales y culturales) que los mismos pueden ofrecer al suelo nacional, ha permitido el desarrollo cuantitativo y cualitativo de políticas de vinculación hacia las diásporas. A título ilustrativo, el último informe sobre políticas migratorias de las Naciones Unidas indica que además de la extensión de derechos de doble ciudadanía y concesión del voto extraterritorial, 114 Estados disponían en 2011 de instituciones especializadas en las relaciones con este colectivo. Estas unidades poseen diversas orientaciones y el nivel de importancia de las mismas varía de Estado a Estado. Pero, aunque otros medios no pasan desapercibidos, son los recursos económicos los que concentran los intereses estatales. Buena parte de los Estados (especialmente en vías de desarrollo) desea canalizar las remesas a favor de sus economías y atraer las inversiones de la diáspora. En conclusión, 46 Estados habían aplicado en 2011, al menos una de las siguientes medidas: exenciones de impuestos; reducción de aranceles sobre los bienes o derechos de importación para las empresas de la diáspora; tratamiento especial en la concesión de créditos; tratamiento preferencial en la concesión de licencias; agilización de trámites burocráticos para realizar inversiones; y, bonos de la diáspora o fondos de inversión destinados a este colectivo (DESA, 2013b:74-75).

Las relaciones vigentes entre el Estado y la diáspora no son de todos modos estables sino que evolucionan con el paso del tiempo. Las mismas pueden verse afectadas por factores como los cambios en la política interna nacional, alteraciones en la legislación del país receptor, acuerdos internacionales en materia migratoria, transformaciones de los rasgos que definen las diásporas, y en último lugar, por el interés y capacidad de los actores interesados en mantener los vínculos. Siendo

conscientes de este hecho, presentamos a continuación, -sin pretensiones de exhaustividad-, el siguiente cuadro que combina diversas contribuciones teóricas y resume las acciones que pueden desarrollar los Estados de emigración en relación a estos colectivos.

**Cuadro 1. Políticas y acciones de los Estados de emigración a favor de las diásporas.**

POLÍTICAS	ACCIONES
<p><b>Creación de diásporas e institucionalización de sus prácticas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Inclusión de las diásporas en los estatutos, Constituciones y declaraciones políticas del Estado de emigración;</li> <li>-Reformas burocráticas y creación de entes especializados en el tratamiento del tema;</li> <li>-Celebración del papel que los emigrantes juegan dentro de su nación de origen; creación de medidas simbólicas como fiestas nacionales, estatuas y otras celebraciones;</li> <li>-Inclusión de los emigrantes dentro de los planes de desarrollo nacional;</li> <li>-Programas culturales, comunicativos y religiosos destinados a atraer estos colectivos;</li> <li>-Conocimiento de los miembros de la diáspora y sus características a través de investigaciones y estadísticas sobre los emigrantes y sus descendientes;</li> <li>-Creación de marcos legislativos y normativos favorables a sus actividades;</li> <li>-Apertura y expansión de los servicios consulares;</li> <li>-Reducción de obstáculos para promover la participación de los integrantes de las diásporas en los países de origen.</li> </ul>
<p><b>Apoyo y concesión de derechos a los miembros de las diásporas</b></p>	<p><b>Derechos políticos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Voto extraterritorial;</li> <li>-Concesión de la doble ciudadanía para los descendientes de emigrantes;</li> <li>-Participación directa en las elecciones como candidatos, elección de representantes políticos propios y promoción de leyes.</li> </ul> <p><b>Derechos civiles y sociales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Establecimiento y ampliación de las redes de</li> </ul>



	<p>asistencia legales y consulares;</p> <p>-Firma de acuerdos bilaterales o multilaterales sobre seguridad social;</p> <p>-Involucramiento o promoción de campañas a favor de mejores condiciones de vida para los migrantes en los países de residencia.</p>
<b>Obtención de beneficios de los integrantes de las diásporas</b>	<p>-Estímulo de la integración en los países de acogida para lograr ventajas de poblaciones mejor ubicadas socialmente.</p> <p>-Movilización de las diásporas a favor del desarrollo del país de origen;</p> <p>-Creación de programas específicos, regímenes fiscales beneficiosos, derechos especiales de propiedad, concesión de créditos y licencias o agilización de trámites burocráticos para atraer las remesas, inversiones, importaciones y donaciones filantrópicas de la diáspora;</p> <p>-Programas de reintegración y retorno productivo para los miembros de la diáspora;</p> <p>-Acciones orientadas a la apertura y expansión de mercados a través de los integrantes de la diáspora;</p> <p>- Creación de bonos de la diáspora o fondos de inversión destinados a este colectivo;</p> <p>- Turismo de la diáspora e involucramiento de sus miembros en la promoción de iniciativas culturales y turísticas de los países de referencia;</p> <p>-Programas y acciones de retorno virtual, transferencia de tecnologías, establecimiento de redes científicas y creación de espacios (Parques Industriales, Zonas Autónomas de Desarrollo; Instituciones Académicas) orientados a atraer la migración cualificada y sus recursos;</p> <p>-Fomento del papel de lobbies de las diásporas a favor de los intereses de los Estados de emigración.</p>

Elaboración propia basada en los trabajos de Gamlen (2009); Agunias y Newland, 2012 y DESA, 2013.

## Capítulo III: Metodología

### 3.1 ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS Y ELECCIONES METODOLÓGICAS

Antes de la realización de esta tesis doctoral, la aproximación a nuestro fenómeno de estudio se verificó a través de dos actividades: el trabajo de fin de máster concluido en 2011 y las publicaciones sobre Ecuador realizadas a lo largo del periodo 2011-2013. El interés por comprender la política migratoria del Estado ecuatoriano en relación a la emigración, la relación que este mantiene con sus expatriados y los vínculos que establece entre migración y desarrollo deriva, asimismo, de la experiencia personal de la autora como migrante y del conocimiento directo e indirecto obtenido sobre el tema. Esta investigación es deudora, por lo tanto, de mis experiencias vitales sobre el tema, así como del conocimiento teórico y práctico adquirido en relación al fenómeno migratorio.

En el momento que opté por dar continuidad a la investigación emprendida durante el máster en Estudios Contemporáneos de América Latina, decidí hacerlo a partir de una perspectiva cualitativa por dos razones. En primer lugar, porque estimo esencial comprender las migraciones y las políticas públicas generadas como respuesta, no solo a través de datos, sino también a partir del punto de vista de los sujetos involucrados. En segundo lugar, porque a diferencia de otros aspectos sobre la emigración ecuatoriana, mi objeto de estudio, ha recibido relativamente menos atención. Como se expuso anteriormente, las publicaciones existentes sobre el problema de investigación de esta tesis abordan generalmente elementos parciales de la política migratoria, y cuando examinan la relación existente entre migración y desarrollo, lo hacen circunscribiendo el análisis a los efectos de las remesas, el retorno, la migración cualificada o el codesarrollo. Siendo así, la presente investigación se inscribe en la línea de los estudios cualitativos, tradicionalmente usados para comprender y profundizar los fenómenos, explorándolos a partir de la perspectiva de los participantes en relación al contexto, y para valorar fenómenos de estudio difíciles de medir, o escasamente examinados.

Una vez elegido mi tema de investigación me enfrenté a múltiples retos en relación a la metodología adecuada ¿Cómo analizar la política migratoria del Estado ecuatoriano en relación a la salida de población, a los expatriados y al retorno de ciudadanos ecuatorianos al país, teniendo en cuenta la multiplicidad de acciones que la caracterizan? ¿Cómo comprender el vínculo entre migración y desarrollo que la misma

establece? ¿Cómo dar cuenta de la complejidad de relaciones y prácticas transnacionales entre origen y destinos, al igual que de la heterogeneidad de actores involucrados en el proceso? Interrogantes como estas guiaron mi trabajo y me permitieron acercarme a un método extremadamente útil para comprender fenómenos o sujetos móviles en un contexto que involucra múltiples países: la etnografía multisituada o transnacional.

La etnografía es por excelencia el método descriptivo usado por antropólogos, si bien sus antecedentes se remontan a las prácticas de observación directa promovidas por zoólogos y naturalistas. Las directrices de la etnografía moderna han sido establecidas por los trabajos de Williams Rivers, Edward Tylor, Franz Boas y especialmente Bronisław Malinowski (Mora, 2010). A la postre, las academias francesa y anglosajona en particular, abrazan esta tendencia y sistematizan aquello que se entiende por etnografía y la forma en la que esta debe ser llevada a cabo (Guasch, 2002). La etnografía es, desde este punto de vista, el estudio y posterior descripción de una realidad o de grupos humanos. Establece como instrumento principal de recolección de datos la observación participante y prevé, como norma, la estancia prolongada del investigador en su contexto de análisis, así como la conversión de este último en experto de su objeto o sujetos de estudio, mediante la inmersión total en su modo de vida. La siguiente explicación sintetiza a cabalidad aquello que se entiende de forma ortodoxa por etnografía:

«Idealmente esta descripción, una etnografía, requiere un largo periodo de estudio íntimo y de residencia en una comunidad pequeña bien determinada, el conocimiento de la lengua hablada y la utilización de un amplio abanico de técnicas de observación, incluyendo largos contactos cara a cara con los miembros del grupo local, participación en algunas de las actividades de este grupo, y un mayor énfasis en el trabajo intensivo con los informadores que en la utilización de datos documentales o de encuesta» (Conklin, 1975:153, citado en Guasch, 2002:15).

Frente a estas concepciones, la etnografía multisituada, también llamada multilocal o transnacional, constituye una reformulación de las premisas de la etnografía clásica y se convierte en una estrategia metodológica para analizar fenómenos en un contexto global. En palabras de Marcus (2001:111), que publicó inicialmente su trabajo en 1995,<sup>102</sup> la etnografía multisituada en/del sistema mundo moderno: « [...] sale de los

---

<sup>102</sup> Con anterioridad a esta fecha existen algunos trabajos pioneros de Georges Marcus que cuestionan la etnografía tradicional. Los mismos aparecen en la segunda mitad de los años ochenta y fueron elaborados junto a James Clifford y posteriormente en compañía de Michel Fischer (Dumont, 2012; Falzon, 2009).

lugares y situaciones locales de la investigación etnográfica convencional al examinar la circulación de significados, objetos e identidades culturales en un tiempo-espacio difuso». Pero, el carácter multilocal de este método ha sido cuestionado por Hannerz (2003:206) debido a su significado “engañoso”.<sup>103</sup> Para el autor, más que la suma de diversas unidades locales, lo que se construye con la metodología multisituada es un espacio translocal, formado por las relaciones que existen *entre y dentro* de los lugares que forman parte de nuestra investigación. Es gracias al estudio de las conexiones y vínculos entre los sitios que la etnografía multisituada no es una mera comparación de unidades locales, si bien la posibilidad de contrastar diferencias y semejanzas entre los emplazamientos donde se lleva a cabo no es excluida. Precisamente, «la esencia de una investigación multisituada es seguir a las personas, conexiones, asociaciones y relaciones que atraviesan los espacios (porque ellos son sustancialmente continuos pero espacialmente no contiguos)» (Falzon, 2009:2).

Como método, la etnografía multisituada parte del supuesto que es cada vez más difícil circunscribir nuestros sujetos de estudio o fenómenos de análisis a las fronteras de un solo territorio. En tanto estrategia metodológica, es resultado directo de los cambios operados por la globalización en las sociedades contemporáneas en esferas como la cultura, la política, la economía, los desplazamientos, las tecnologías y las comunicaciones. En un contexto altamente interdependiente no solo las personas son móviles, sino que las prácticas y las actividades llevadas a cabo por los sujetos y las instituciones son cada vez más transnacionales. Por esta razón, para investigar esta tipología de fenómenos en las sociedades actuales, no es suficiente estar en nuestro espacio de estudio, conforme la concepción etnográfica clásica, sino que se vuelve necesario “estar ahí, ahí y también ahí” (Hannerz, 2003), o en otros términos, “seguir” a nuestro fenómeno de investigación de forma itinerante (Marcus, 2001).

El recurso al análisis de situaciones en múltiples espacios no es un fenómeno nuevo, especialmente en lo que concierne la investigación de las migraciones, el estudio de los medios de comunicación, o las exploraciones sobre ciencia y tecnología. Sin embargo, la oficialización de la etnografía multisituada como práctica metodológica, es más bien reciente (Marcus, 2001; Hannerz, 2003; Falzon, 2009; Dumont, 2012). En cuanto método, este tipo de etnografía es el resultado de los debates surgidos en el seno

---

<sup>103</sup> Es la traducción literal del término *misleading* que puede también ser definido en castellano como erróneo, confuso, falaz o equívoco.

de la antropología en la década de los ochenta y, más específicamente, de la crítica del método etnográfico por delimitar su análisis a una realidad local, sin establecer conexiones entre los fenómenos que tenían lugar en su interior y las prácticas que acontecían en el exterior. La etnografía clásica se presentaba así como un método inadecuado para describir las múltiples interconexiones que vinculan lo local con lo global (Hirai, 2012).

Pese a que suele asociarse al paradigma cualitativo y al uso de la observación participante, la etnografía es desde sus orígenes una práctica multitécnica, abierta al empleo de diversos instrumentos de recolección de datos y análisis de información (Mora, 2010). De acuerdo a esta premisa, la etnografía multisituada o transnacional no establece la estancia prolongada en el campo, o la inmersión total en el mundo de los sujetos estudiados, como requisitos para validar los datos del investigador (Marcus, 2001; Hannerz, 2003; Falzon, 2009; Dumont, 2012). Este método reconoce las dificultades para estudiar de forma exhaustiva un fenómeno de estudio móvil que involucra diversos territorios. Por ello, en su adopción para el estudio de las migraciones y otros fenómenos que involucran múltiples espacios, se ha consolidado el recurso a estancias cortas, entrevistas, y otras técnicas, a expensas de la observación participante clásica (Hannerz, 2003). A menudo, estos elementos han generado diversas “ansiedades metodológicas”<sup>104</sup> (Marcus, 2001) que acusan a la etnografía multilocal de falta de riqueza informativa, profundidad de análisis, o una menor atención hacia lo subalterno. Pero lo cierto es que este método se ha afianzado en los últimos años como práctica predilecta para el estudio de las migraciones y otros fenómenos, así como para las actividades transnacionales a estos vinculados (Hirai, 2012; Dumont, 2012).

Al momento de construir los emplazamientos de esta investigación he tomado como ejemplo las indicaciones de Marcus (2001), quién menciona específicamente la necesidad de “seguir” a las personas; los objetos; la metáfora; la trama, historia o alegoría; la vida o biografía de los sujetos involucrados; y finalmente, el conflicto que puede caracterizar a nuestros espacios de estudio. No obstante, en línea con los planteamientos de Amit (2000:6) “mi campo” y los espacios que lo conforman, han sido contruidos en base a los propósitos de esta investigación, elegidos entre diversas

---

<sup>104</sup> Los reproches hacia este método, desde luego, superan los tres elementos arriba mencionados e incluyen, por ejemplo, la debilidad de los vínculos que el investigador establece con sus informantes; la escasa reflexividad que existe en relación a la elección de los sitios o a las técnicas utilizadas; y el pretendido carácter holístico que de forma implícita o explícita asumen algunas investigaciones de este tipo (Hage, 2005; Candea, 2007, citados en Falzon, 2009).

posibilidades ambientales, y por fin, seleccionados en relación a los medios, necesidades y limitaciones que caracterizaron mi estudio.

Mi trabajo de etnografía multisituada tiene como ámbitos principales de actuación España y Ecuador,<sup>105</sup> en cuanto destino y origen respectivamente de las migraciones ecuatorianas y de la política migratoria implementada por el Estado ecuatoriano. No obstante, en virtud del fenómeno de análisis, esta investigación incorpora también la perspectiva de migrantes retornados provenientes de Italia o Estados Unidos, al igual que la de representantes legislativos de estas y otras localidades. Vinculado a lo anterior, a través del análisis documental de fuentes institucionales, las acciones desarrolladas por el Estado ecuatoriano en relación a los expatriados, también son tomadas en cuenta con el fin de comprender cómo opera el Estado en estas circunstancias, y qué tipo de actividades transnacionales desarrolla o fomenta.

Teniendo en cuenta estas diferencias, las prácticas transnacionales desarrolladas por el Estado ecuatoriano en España serán descritas con mayor riqueza de detalles, mientras que las actividades llevadas a cabo en otros contextos serán abordadas en función de los datos recabados mediante algunas entrevistas y revisión documental. Con todo, y en sintonía con las propuestas de la etnografía multisituada, el presente trabajo pretende ofrecer una visión amplia de la política de emigración y del vínculo entre migración y desarrollo que allí se establece, así como de las relaciones Estado-diáspora. Para ello, a pesar de los múltiples cuestionamientos formulados hacia el término, adoptaremos el concepto de diáspora ecuatoriana. Dicha decisión es, en primer lugar, fruto de la definición oficial que el Estado ecuatoriano hace de sus expatriados, definidos como diáspora nacional o Quinta Región. En segundo lugar, en alusión a las explicaciones que ofrecimos en el capítulo anterior, asumimos este concepto libre de visiones esencialistas, entendiéndolo como una fórmula capaz de nominar a los ecuatorianos residentes fuera del país y sus descendientes -auto percibidos como un grupo o categoría especial de ciudadanos- que mantienen lazos prolongados con Ecuador, otras comunidades de expatriados ecuatorianos e intereses diferenciados hacia el país.

---

<sup>105</sup> Como explicaremos en el próximo epígrafe, parte del trabajo de observación participante y no participante se realizó también en la ciudad de Génova (Italia).

### 3.2 TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Las técnicas de investigación utilizadas a lo largo de este trabajo han sido tres: la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes claves (expertos y observadores privilegiados); el análisis documental de diversas fuentes institucionales; y la observación participante y no participante, que incluyó la asistencia e involucramiento activo en eventos relacionados con nuestro objeto de estudio en España, Ecuador y también en la ciudad de Génova (Italia).<sup>106</sup>

El recurso a las entrevistas cualitativas deriva esencialmente de las características que distinguen a esta técnica de investigación, definida por Corbetta (2007:344) como una conversación: “a) provocada por el entrevistador; b) realizada a sujetos seleccionados a partir de un plan de investigación; c) en un número considerable; d) que tiene una finalidad de tipo cognitivo; e) guiada por el entrevistador; y, f) con un esquema de preguntas flexible y no estandarizado”.

Aunque la conversación ha sido desde tiempos inmemoriales un instrumento para obtener información y conocimiento, la entrevista cualitativa es una técnica de investigación social perfeccionada gracias a las aportaciones de disciplinas como la sociología, la antropología y la metodología de las ciencias sociales (Valles, 2002). En términos generales, la entrevista cualitativa no constituye una conversación ocasional, o simplemente una forma de recabar información, sino un proceso de interacción social entre dos individuos, donde el objetivo principal es la comprensión del fenómeno estudiado. En el transcurso de este proceso, tanto los entrevistados como los temas de conversación son intencionales y están definidos, con más o menos intensidad, en base a las metas de la investigación. Además, en contraposición a los cuestionarios, las entrevistas cualitativas se caracterizan por la falta de estandarización y por la existencia de una representatividad sustantiva y no estadística, cuyo objetivo último es conocer en profundidad el fenómeno analizado (Corbetta, 2007:345-349).

En cuanto técnica de investigación, las entrevistas cualitativas han recibido numerosas reprobaciones por su falta de estandarización y limitaciones muestrales, que dificultan la formulación de síntesis y generalizaciones, condicionando además las

---

<sup>106</sup> Como especificamos en apartados precedentes, Génova concentra la mayor comunidad de ecuatorianos en Italia y constituye, por lo tanto, un espacio privilegiado de observación de la actuación del Estado ecuatoriano en relación a los emigrantes allí presentes.

posibilidades de comparación con otros fenómenos de estudio (Corbetta, 2007). Se remarcan en la misma medida, las dificultades operacionales para su realización y posterior análisis, así como la influencia de factores, cuales las características de quién conduce y participa en una entrevista, o la forma de guiarla, que pueden incidir sobre la reactividad, validez y fiabilidad de la misma (Valles, 1999:197). Empero, las virtudes de las entrevistas cualitativas son reconocidas tanto desde el paradigma positivista como desde el interpretativo. Bien sea atribuyendo a esta técnica un papel auxiliar en la investigación, o un rol protagonista para desentrañar la realidad de un fenómeno, lo cierto es que las entrevistas cualitativas ofrecen numerosas ventajas entre las que sobresalen la gran riqueza informativa y la profundidad de análisis que proporcionan al investigador frente a otras técnicas; la posibilidad de acceder a información privilegiada, o a aspectos no previstos en la investigación; y las relativas facilidades que suponen frente a, por ejemplo, la organización de grupos de discusión (Corbetta, 2007; Valles, 1999).

A la hora de clasificar las entrevistas cualitativas, existe una infinidad de criterios pero tradicionalmente, los estudiosos de metodología reconocen la existencia de entrevistas estructuradas, semiestructuradas y no estructuradas (Corbetta, 2007:350), donde lo que varía es el grado de libertad de los autores involucrados, la flexibilidad de los temas a tratar y el estilo de conducción de la conversación dirigida. En base a normas específicas que responden a las características de los sujetos entrevistados, o a las finalidades de la investigación, el mismo autor sugiere la existencia de otras tipologías de entrevistas denominadas casos especiales, entre los que enumera a las entrevistas clínicas y no dirigidas, las entrevistas a observadores privilegiados y las entrevistas de grupo. Desde otra perspectiva, pero a partir de principios semejantes, se diferencia entre entrevista conversacional informal, entrevista basada en un guión, entrevista estandarizada abierta y entrevista estandarizada cerrada (Patton, 1990:288, citado en Valles, 1999:180). Como parte de las entrevistas de investigación social, Vallés (1999, 2002) nos habla además de la existencia de entrevistas en profundidad focalizadas; estandarizadas no programadas; especializadas y a élites, y finalmente, entrevistas biográficas de diversa tipología.

En el caso que nos compete se han realizado entrevistas semiestructuradas a dos tipologías de informantes claves: observadores privilegiados y expertos. Esta forma de entrevistas se caracteriza por la existencia de un guión abierto con temas y subtemas a



tratar, que son planteados de manera flexible por el entrevistador, en el orden y en la modalidad reputada más apropiada según el sujeto entrevistado; pudiendo además ser objeto de modificaciones o incorporaciones, conforme las aportaciones del mismo. Las entrevistas semiestructuradas ofrecen en este sentido, libertad a los dos sujetos involucrados en la conversación, al tiempo que garantizan que se van a discutir los temas relevantes para la investigación (Corbetta, 2007:353).

Las entrevistas a “observadores privilegiados” son valoradas como casos especiales por Corbetta (2007:358-359) porque ofrecen, en primer lugar, la posibilidad de entrevistar a sujetos, no como parte del fenómeno en sí, sino como conocedores en profundidad del fenómeno estudiado. En segundo lugar, los “observadores privilegiados” si bien pueden constituir parte de la población objeto de estudio, ocupan en la práctica una posición especial dentro de la misma. En tercer lugar, esta tipología de informantes puede corresponder a personas que debido a sus experiencias personales, posean un conocimiento especialmente amplio del objeto de estudio. Gracias a la heterogeneidad de personas que pueden incluirse dentro de esta categoría, el autor asevera que cada una de las entrevistas realizadas a observadores privilegiados tiene un enfoque y desarrollo propios.

Los observadores privilegiados apenas descritos, coinciden en cierta medida con la categoría de entrevistados especiales descritos por Gorden (1975:187-189, citado en Valles, 1999:212-213) como «cualquier persona que de información directamente relevante para los objetivos del estudio y que es seleccionada porque ocupa una posición única en la comunidad, grupo o institución de estudio». Este modelo de entrevistas concuerda a su vez, con algunos aspectos de las entrevistas especializadas y a élites, definidas por Dexter (2006:18) como entrevistas «con cualquier entrevistado (...) a quién en términos del propósito del entrevistador se le da un tratamiento especial, no estandarizado». Para el autor, cuyo trabajo fue inicialmente publicado en 1970, las élites son las personas capaces de influenciar procesos o toma de decisiones, personajes prominentes o simplemente bien informados. No distingue en este sentido entre élites y expertos; antes bien, tiene en cuenta entre las primeras a personas influyentes en su área, al igual que a individuos bien informados sobre un fenómeno en particular.

La literatura sobre entrevistas especializadas o a élites es abundante (Dexter, 2006; Moyser y Wagstaffe, 1987; Richards, 1996; Moyser, 2006; Harvey, 2009). Como

técnica de investigación, las entrevistas a élites han sido especialmente utilizadas para comprender los procesos de toma de decisión política y cuentan actualmente con una sólida posición dentro de las metodologías de investigación cualitativas. No obstante, el concepto de élites no ha esquivado críticas. Algunos han señalado, por ejemplo, la falta de una definición precisa del concepto de élite a partir de los trabajos de Anthony Lewis Dexter, y la falta de parámetros claros que establezcan una distinción entre élites y personas “ordinarias” o comunes (Richards, 1996:199). Otros estudios indican, por el contrario, que si bien el concepto de élites es una construcción social, en la práctica existen numerosas dificultades para establecer quiénes conforman realmente parte de las élites debido a los cambios en la definición de jerarquías sociales, a las diferencias culturales, o la diversidad de funciones que puede ejercer una persona, y que varían de un contexto a otro (Harvey, 2009). Al margen de estos elementos, Moyser (2006:85) afirma que en términos generales las élites definen a las personas ubicadas en las más altas esferas de las jerarquías sociales en ámbitos como el deporte, la academia o la religión. Sin embargo, la utilización de entrevistas a élites se ha consolidado como una práctica de investigación empleada principalmente con representantes notables de esferas como la política y la economía.

Por otro lado, las entrevistas a “expertos” son valoradas también como entrevistas semi estandarizadas realizadas a personas especialmente competentes sobre un determinado tema o fenómeno social. A diferencia de las entrevistas especializadas o a élites, cuyo mayor desarrollo teórico y metodológico ha tenido lugar en el contexto anglosajón, la literatura y el uso de entrevistas a expertos han sido particularmente prolíficos en Alemania, a partir de la década de los ochenta del siglo pasado. Lo que distingue ambas posiciones es que las élites están mucho más vinculadas al poder de decisión e influencia de las personas a nivel social. La atribución del adjetivo experto, por otro lado, está estrechamente relacionada con el conocimiento que un sujeto haya podido adquirir a lo largo de su profesión o ámbito de actuación. Sin embargo, el conocimiento experto no se restringe únicamente al conocimiento especializado o técnico, sino que incluye también el conocimiento sobre los procesos y el funcionamiento de una determinada actividad, así como el conocimiento interpretativo sobre la misma y sus especificidades. De acuerdo a los propósitos de la investigación, los expertos pueden encontrarse tanto en la parte superior, como en la parte intermedia o baja de la jerarquía de una determinada profesión. Generalmente estas personas pueden

ser denominadas expertas si se cumplen dos condiciones: que su conocimiento pueda ser juzgado como representativo de una determinada profesión o actividad y que sea reconocido como tal (Litting, 2011:1343-1344).

En el caso concreto de nuestra investigación, debido a la diversidad de perfiles involucrados y a que estos no siempre ocupan la posición más alta en sus respectivos ámbitos de actuación, se prefirió el uso de las categorías “observadores privilegiados” y “expertos” para los actores involucrados. A este respecto, se estiman como expertos 36 entrevistados que son parte del fenómeno de estudio; bien como integrantes de las instituciones estatales ecuatorianas que trabajan con la migración en Ecuador, España y otras circunscripciones; bien como líderes y representantes de organizaciones de migrantes ecuatorianos en ambos países, así como algunos informantes miembros de organizaciones de migrantes retornados provenientes de Italia y Estados Unidos. Otras diez personas que forman de nuestra muestra, fueron entrevistadas por su conocimiento y experiencia en relación a temas migratorios, o porque al formar parte de organizaciones internacionales, instituciones académicas u organizaciones sociales que trabajan sobre movilidad humana en el país, tienen una visión privilegiada del fenómeno.

Al margen de las sutiles diferencias existentes entre estas tipologías de casos especiales de entrevistas, lo cierto es que todas ofrecen información privilegiada y en determinados casos “sensible”, debido a la posición que ocupan algunos de los entrevistados o al contenido de sus declaraciones. La preparación y conducción de las entrevistas en estas situaciones requiere también un entrenamiento específico por la necesaria selección especial de participantes y por las dificultades inherentes al contacto y acceso a estos interlocutores. Lo que se busca con esta tipología de entrevistas es el conocimiento específico de nuestros interlocutores sobre nuestro fenómeno de estudio, más que sus experiencias biográficas o personales (Litting, 2011; Corbetta, 2007).

Por ello, el recurso a ambas tipologías de entrevistados se realiza cada vez que queremos acceder a un conocimiento representativo de la institución, del grupo de población, o del fenómeno estudiado, o cuando lo que se busca es profundizar las informaciones sobre determinados aspectos de nuestro objeto de investigación. En este sentido, las entrevistas a expertos y observadores privilegiados pueden ser utilizadas tanto de manera exploratoria, como recurso auxiliar de investigación, o técnica central

de obtención de información. En nuestro trabajo, de acuerdo a las metas de investigación, se ha optado por combinar estas tipologías de entrevistas con el análisis documental, así como con la asistencia y participación directa en actividades vinculadas a nuestro objeto de estudio.

A la hora de diseñar, preparar y desarrollar las entrevistas tuve como guías los trabajos sobre entrevistas cualitativas de diversos estudiosos de metodología (Valles, 1999, 2002; Corbetta, 2007; Hernández *et al.*, 2010) además de mi experiencia previa en un proyecto de investigación realizado en 2012 que incluyó el uso de entrevistas en profundidad. Mi guión de entrevistas estuvo conformado por una lista de temas a tratar que puede ser consultada en el anexo de este trabajo (ver anexo 1). Dichos temas fueron abordados en diferente orden, adaptándome en lo posible a las características del sujeto entrevistado. Desde su formulación inicial dicho guión fue modificado en varias ocasiones, según las informaciones proporcionadas a medida que se realizaban las entrevistas y se obtenían mayores datos sobre mi objeto de estudio. En base a estos elementos, fue posible además, profundizar sobre temas de particular interés para la tesis, que incluyeron la solicitud de detalles sobre aspectos, sucesos o programas concretos, la aclaración de factores o fenómenos no comprendidos en plenitud, y la inclusión progresiva de temáticas previamente no previstas.

De acuerdo a las características de la investigación cualitativa, la muestra aquí utilizada fue una muestra consciente y procesual, dirigida y guiada por los objetivos de la investigación. De esta manera, si bien el número de casos difícilmente puede ser establecido a priori (Corbetta, 2007), la aproximación al universo de entrevistados y el tamaño aproximado de la muestra (¿quiénes y cuántas personas se debería entrevistar?) fue determinado gracias a los estudios previos realizados a título personal sobre la política migratoria ecuatoriana. De forma paralela, el proceso es deudor de la revisión de otros análisis sobre el tema y del diálogo con estudiosos o personas que conocen de cerca el fenómeno, así como de la consulta de fuentes e informes institucionales de entidades estatales, organizaciones internacionales y no gubernamentales. En cualquier caso, el tamaño inicial de esta muestra fue modificado a medida que se avanzaba en la investigación y se tenía acceso a mayor información y a nuevos entrevistados, considerados clave para este trabajo. En el transcurso de este proceso fueron incluidos algunos perfiles reputados especialmente relevantes para el trabajo, mientras que se excluyeron algunos casos considerados ya representados dentro de la muestra.

El número total de casos entrevistados fue fijado finalmente en 46 en razón de la saturación de algunas categorías, particularmente en lo que respecta a los líderes de organizaciones de migrantes. Contemporáneamente, el número definitivo de participantes en la investigación estuvo también condicionado por las limitaciones de tiempo y medios, no sólo económicos, sino también políticos para acceder a determinados espacios institucionales. A este respecto, en los términos de Valles (2002:68) nuestra muestra final fue fruto de las contingencias de medios y tiempos. En la misma línea, se optó por contemplar un número de casos “realista” de acuerdo a los recursos de los que disponíamos (Hernández *et al.*, 2010:394). Pese a ello, se consideró que el número establecido, junto a las informaciones recabadas por medio de solicitudes específicas o del análisis documental, eran suficientes para responder a las intenciones de nuestra investigación.

En base a las directrices proporcionadas por diversos autores (Valles, 1999, 2002; Hernández *et al.*, 2010; Corbetta, 2007) en esta pesquisa se ha adoptado una estrategia de muestreo mixta que incluye a expertos o especialistas sobre nuestro objeto de estudio, a la par de observadores privilegiados entrevistados mediante la estrategia de cadena o bola de nieve, por la que se accede a algunos informantes, gracias a los contactos y sugerencias de personas previamente abordadas. Nuestra muestra es también fruto de la oportunidad y conveniencia de algunas situaciones. Así, por ejemplo, fue posible conocer y, a la postre, dialogar con algunos de los sujetos entrevistados en reuniones, eventos sobre movilidad humana, o en encuentros informales ajenos a mi voluntad. Todos estos recursos han sido empleados con el objetivo de garantizar la heterogeneidad de la muestra tanto en España como en Ecuador, aunque como ya ha sido evidenciado, en la misma están incluidos representantes de organizaciones de migrantes ecuatorianos en Estados Unidos e Italia, al igual que asambleístas representantes de estas circunscripciones y de América Latina.

Conviene relieves, además, que aunque el número final de entrevistas se fijó en 46, en siete de ellas participaron dos personas al mismo tiempo. En uno de los casos, la segunda persona fue la pareja de la persona entrevistada, también participante de uno de los programas gubernamentales dirigidos a la población migrante. En los demás casos, el segundo participante fue también miembro de la organización o institución a la que se recurrió para la realización de la entrevista. Por otro lado, la gran mayoría de entrevistas (44) fue registrada mediante una grabadora, mientras que en dos ocasiones, por expresa

disposición de los entrevistados, la grabación fue sustituida por la toma de notas en nuestro cuaderno de anotaciones o diario de campo.

Las entrevistas duraron en promedio cuarenta y cinco minutos, aunque en diversas ocasiones (10), las mismas ultrapasarón las dos horas. Además, en dos oportunidades, debido a la imposibilidad de un encuentro personal con los informantes, las mismas fueron realizadas mediante el programa skype.<sup>107</sup> En relación a las entrevistas, la aplicación skype facilita la celebración de las mismas en el caso de incompatibilidades de horario o ubicación de los actores involucrados, ofreciendo además algunas ventajas para ambos en términos de comodidad, tiempo, economía y libertad. Por las potencialidades que brinda, las entrevistas de skype han sido comparadas a las entrevistas personales en lo que a obtención de informaciones se refiere, con ventajas adicionales en el caso de la grabación de videos, o en el acceso a personas, que de otra manera sería imposible poder entrevistar (Bertrand y Bourdeau, 2010).

Sin embargo, factores como las limitaciones de interacción entre usuarios; problemas técnicos asociados al uso de este programa; implicaciones éticas, en relación a la privacidad y la confidencialidad de las informaciones; o la imposibilidad de observar el lenguaje no verbal del entrevistado, en el caso de que la entrevista se realice mediante llamada y no mediante videoconferencia, han generado numerosas reprobaciones entre los investigadores cualitativos que en ocasiones han puesto en discusión su validez, o por lo menos, la equivalencia entre una entrevista personal y una entrevista realizada a través de skype (Sullivan, 2012).

Más allá de estos elementos, skype se ha convertido en nuestros días en un recurso válido y de extrema utilidad para la realización de entrevistas de corte cualitativo y cuantitativo. En nuestra experiencia de investigación, debido a la imposibilidad de un encuentro personal con dos de los entrevistados fue posible experimentar algunas de las ventajas y limitaciones de este programa. En concreto, solo en una de las entrevistas se pudo establecer una videollamada, mientras que en la segunda, por problemas técnicos

---

<sup>107</sup> El programa skype es un software de comunicación, fundado en 2003 que nació en Estonia, pero tiene actualmente sede en Luxemburgo y forma parte de la nacional Microsoft. Este recurso gratuito se inscribe dentro de los cambios tecnológicos propiciados por internet y el desarrollo de nuevas tecnologías, que han permitido la disminución de barreras geográficas y temporales en la realización de entrevistas, y en el recurso a otras técnicas de investigación como las encuestas o la organización de grupos de discusión. Perteneció al grupo de recursos *Voice over Internet Protocol* (VoIP) que permiten la transmisión de la señal de voz a través de internet, gracias a un protocolo IP. Más en concreto, la aplicación skype, descargable sin coste desde la web, permite hacer llamadas, video llamadas, enviar mensajes instantáneos y compartir informaciones con personas, al margen de su ubicación espacial. Fuente: <http://www.skype.com/es/about/>. Consultado el 13/11/2013.

la entrevista pudo realizarse solo por llamada y tuvo que ser interrumpida en tres ocasiones, completándose después de estos intentos fallidos. No obstante, puesto que el análisis del lenguaje no verbal de los entrevistados, está excluido de mis propósitos de investigación, dicha dificultad no afectó de manera relevante el trabajo. En ambos momentos se utilizó el mismo guión aplicado en los encuentros personales, las conversaciones tuvieron una duración equivalente, y para el registro de las entrevistas se empleó una grabadora externa.

Junto a las entrevistas semiestructuradas a expertos y observadores privilegiados, el presente trabajo utilizó como técnica de investigación el análisis de documentos escritos institucionales. Tradicionalmente los documentos pueden ser clasificados como documentos personales y documentos institucionales, aunque pueden ser vistos también como documentos materiales, los objetos y cosas leíbles como expresiones o “huellas físicas” de la cultura que los ha producido (Corbetta, 2007:388).<sup>108</sup> Por norma general, los documentos institucionales son todos aquellos contenidos de carácter público, producidos por instituciones o por individuos pertenecientes a las mismas, y generados en el ámbito de sus funciones en dichas entidades. Su uso ha sido fuertemente criticado, debido que reflejan la visión oficial de la entidad a la que representan y en este sentido presentan un claro “sesgo institucional”. Amén de este elemento, su carácter secundario e incompleto, al igual que los problemas en relación a su selección y múltiples posibilidades de interpretación, han dado lugar a no pocas advertencias en relación a su empleo en las investigaciones, especialmente si los mismos son utilizados como fuente exclusiva de información (Valles, 1999:129-130). Empero, diversas pesquisas defienden su uso debido a los bajos costes de producción y clasificación; a las potencialidades que brindan para realizar análisis diacrónicos e históricos; a los limitados niveles de reactividad que presentan; y por último, al carácter exclusivo de las informaciones que brindan en determinadas circunstancias (Corbetta, 2007; Valles, 1999).

Como datos para nuestro trabajo, se eligió utilizar exclusivamente documentos institucionales escritos de heterogénea naturaleza, que serán expuestos en detalle en

---

<sup>108</sup> Una distinción alternativa fue elaborada por McDonald y Tipton (1993:189-195, citados en Valles, 1999:121) quienes clasifican a los documentos en dos tipologías: escritos y visuales. Los primeros pueden ser documentos oficiales de las administraciones públicas, prensa escrita y documentos de carácter personal o privado, tales como diarios, cartas y otro material de carácter autobiográfico. Ya los segundos, se componen usualmente por fotografías, pinturas, esculturas y arquitectura. Desde otras colocaciones, en cambio, se distingue entre documentos, materiales y artefactos diversos de carácter individual o grupal que pueden ser obtenidos solicitando a los participantes de nuestra investigación que los proporcionen o elaboren en ocasión de nuestro trabajo, o bien de manera independiente, gracias a su carácter público (Hernández *et al.*, 2010:434).

próximos apartados. Los mismos fueron seleccionados y más tarde incorporados a nuestra investigación, teniendo como premisas los criterios de autenticidad, credibilidad y representatividad que supone su utilización (Valles, 1999). Atendiendo a estos elementos, forman parte de nuestra muestra documentos que: constituyen las bases de la política migratoria durante el periodo 2007-2014; dan cuenta de las relaciones Estado-diáspora; y describen los planes, programas y actividades realizados en el ámbito de la política migratoria nacional con especial énfasis para aquellos que plantean nexos entre migración y desarrollo.

Finalmente, las entrevistas a expertos y observadores privilegiados, así como el análisis documental de datos institucionales, fueron complementados con la asistencia y participación en eventos sobre migración ecuatoriana, tanto en España como en Italia y Ecuador. Dicho en otros términos, nuestro trabajo recurrió también a la observación participante y no participante. Este método etnográfico de recolección de datos es estimado fundamental a la hora de realizar trabajo de campo y tener una visión inicial del fenómeno estudiado y sus características. Más en lo específico, según De Walt y De Walt (2002), en el caso de triangulación de métodos, constituye una fuente primaria de información para definir el diseño de las muestras y las guías de entrevistas en las investigaciones cualitativas.

La observación participante, ha sido empleada por más de un siglo y ofrece innumerables ventajas entre las que destacan el acceso a información privilegiada; riqueza de detalles en relación al contexto de investigación y sus miembros; una visión actual, directa y más profunda del fenómeno analizado; la interacción plena con nuestros sujetos de investigación; y mayores niveles de validez para una investigación cualitativa (Valles, 1999). En contraparte, dicha técnica está asociada a múltiples desventajas entre las que sobresalen los posibles sesgos interpretativos de los informantes o del mismo investigador; los problemas de objetividad que supone el escribir sobre un grupo o fenómeno del que hemos hecho parte; las cuestiones éticas asociadas al revelar información privilegiada, o el no relatar debidamente las fuentes de dicha información; y los problemas de representatividad y validez asociados generalmente a las investigaciones cualitativas (Kawulich, 2005).

Por fin, desde otras posturas se advierte sobre las mediaciones presentes en la observación, determinadas por nuestro género, edad, pertenencia étnica, estatus social,



andamiaje teórico que sustenta nuestra investigación, o por la postura de los sujetos interesados en relación a nuestra presencia en el campo (De Walt y De Walt, 2002:25-26). En este sentido, siempre que hablamos de datos obtenidos mediante esta técnica, nos referimos a datos incompletos, cuyos límites están influenciados por factores de heterogénea naturaleza, que intervienen en el curso de la investigación.

La observación participante describe una de las diferentes actitudes que pueden ser asumidas por el investigador cualitativo: la no participación; la participación pasiva; la participación moderada; la participación activa; y la participación completa (Spradley 1980:58-62, citado en Valles, 1999:155-166). Estos diversos niveles de involucramiento y presencia del investigador, en relación al fenómeno o colectivo estudiado, ilustran también los diversos grados de membresía que el mismo puede adquirir a lo largo de su trabajo. Estos han sido ubicados en una escala de menor a mayor, como niveles de membresía o pertenencia periférica, activa y completa (Adler y Adler, 1994:380, citados en Kawulich, 2005).<sup>109</sup>

De acuerdo a estos elementos, la participación moderada que es el recurso al que recurrimos, implica un nivel de involucramiento bajo o más “superficial” si se prefiere, en el contexto estudiado. No prevé en este sentido una elevada interacción con los sujetos observados, o la inmersión total en nuestro escenario de investigación, al punto que los integrantes del colectivo analizado consideren al investigador un miembro más del grupo (aunque en mi caso este proceso fue muchas veces inevitable por ser emigrante y ecuatoriana). Tampoco requiere estancias prolongadas en el campo, la participación en una variedad de actividades relacionadas con las rutinas diarias de los sujetos analizados, o descripciones detalladas de sus usos; características tradicionalmente asociadas a la observación participante (Kawulich, 2005). La adopción de este nivel limitado de participación o membresía periférica no invalida, sin embargo, las ventajas ofrecidas por esta técnica antes citadas. Más que un recurso incompleto, el recurso a una observación participante moderada o limitada debe ser visto como una decisión condicionada por las preguntas de investigación, nuestro fenómeno de estudio, y los fines que animan nuestro trabajo.

---

<sup>109</sup> Uno de los pioneros en la definición de los grados de participación que pueden ser asumidos en el curso de una investigación cualitativa fue Buford Junker. En 1960 el autor elaboró una “escala” de niveles de inmersión en el campo que distinguía entre tipos ideales y tipos intermedios de participación. Los primeros corresponden a las figuras de completo observador y completo participante, mientras que los roles intermedios son los de participante como observador y observador como participante (Junker, 1960:35-38, citado en Valles, 1999:152). Al hilo de estas reflexiones, fueron elaborados en lo sucesivo diversos escalafones de participación que distinguen entre ausencia del campo e inmersión más o menos profunda en el contexto analizado (Valles, 1999).

Al hilo de estas observaciones, además de servir como fuente de insumos en la fase inicial de nuestra tarea, la observación participante y no participante ha sido aquí utilizada con el objetivo de obtener una comprensión más amplia del fenómeno analizado. En otros términos, además de constituir una técnica primaria de pesquisa en la obtención de datos, en la identificación de sujetos y en la formulación de preguntas iniciales de investigación; la observación participante y no participante se ha empleado como método complementario a la realización de entrevistas y al análisis documental. La información recabada mediante la asistencia y participación en eventos relacionados con nuestro objeto de estudio, al igual que las conversaciones informales que se han verificado durante estas actividades, han servido luego para interpretar los datos a disposición con mayor conocimiento, orientando además el proceso de análisis y esclareciendo algunos aspectos surgidos en el curso del trabajo.

Precisamente, la observación participante y no participante por mi parte, incluyó en España e Italia diversos actos oficiales promovidos por: a) *el Gobierno nacional*, como las elecciones generales del 2013, una visita presidencial, procesos de rendición de cuenta de asambleístas por el exterior y reuniones especializadas; b) *las representaciones diplomáticas ecuatorianas*, como en el caso de procesos de rendición de cuentas, presentación de programas, celebración de fiestas nacionales, reuniones con la comunidad de expatriados y eventos a favor de los ecuatorianos; y c) *algunas organizaciones de migrantes presentes en el territorio*, como en el caso de reuniones, presentación de actividades, actos festivos y gastronómicos o eventos de movilización a favor de causas específicas. De manera adicional, tuve la oportunidad de ser usuaria de algunos de los servicios consulares como la emisión de pasaportes y documentos administrativos, al tiempo que realicé los trámites necesarios para el posterior reconocimiento de mis titulaciones en Ecuador.

En Ecuador, de forma semejante, el empleo de esta técnica se realizó de acuerdo a las limitaciones de tiempo que caracterizaron mi estancia en el país, y en función de las actividades promovidas por órganos oficiales e instituciones públicas y privadas en relación a la movilidad humana, así como por organizaciones de emigrantes retornados. En esta ocasión puede también acercarme a diversas instituciones públicas y financieras para solicitar información (en calidad de ecuatoriana retornada) sobre los programas creados a favor de este grupo de nacionales. Las observaciones o notas de campo fueron registradas en mi cuaderno de anotaciones y se realizaron a medida que avanzaba la

investigación, primero en España e Italia y luego en Ecuador. Tuvieron, por lo tanto, diversos niveles de intensidad y fueron discontinuas, de acuerdo a las fases en las que se desarrolló mi trabajo de campo en estos países y a los diferentes periodos de tiempo que las caracterizaron.

En lo que concierne el carácter público u oculto de esta investigación, algunas veces, especialmente en el caso de reuniones y actividades dirigidas a un público limitado, informé a los asistentes u organizadores de los fines de mi presencia, atendiendo a los criterios éticos que deberían guiar cualquier investigación social. Dicha información fue proporcionada de forma oral y, con frecuencia, mediante la presentación de un documento oficial que describía de forma resumida la presente investigación. En el caso de actividades públicas, mi asistencia en calidad de investigadora, no fue visibilizada pues consideré este hecho irrelevante para el desarrollo de las mismas. Es necesario recalcar, finalmente, que ninguna actividad fue observada de manera sistemática ni comportó un nivel de participación elevado (salvo excepciones como en el caso de las elecciones generales, donde además de hacer parte de la circunscripción electoral exterior, ejercí mi derecho al voto o del uso reiterado de servicios consulares), sino que se optó por asistir y formar parte de los eventos antes ilustrados, en función de la celebración de los mismos y de los recursos a mi disposición.

### 3.3 CARACTERÍSTICAS Y ROLES DE LA INVESTIGADORA

En relación a las particularidades personales que distinguen a la autora de esta tesis debo destacar especialmente mi condición de emigrante ecuatoriana. Vivo fuera del país en el que nací desde que tengo 16 años de edad, y a lo largo de los últimos catorce años, he regresado al mismo en apenas tres ocasiones. Mi experiencia migratoria empezó sólo en 2002, pero previamente estuve involucrada directa o indirectamente con situaciones relativas a la salida y entrada de personas en Ecuador. Soy originaria de Balzar, un cantón en la provincia del Guayas en el que el contacto con personas de apellidos como *Caputi*, *Ling San* y tantos otros no es infrecuente. Desde muy temprano tuve además noticias de parientes o conocidos que residían en países como Estados Unidos o Canadá.

Mi familia forma parte de los millones de ecuatorianos que experimentaron uno de los procesos de empobrecimiento más vertiginosos de la historia de América Latina a lo largo de la década de los noventa.<sup>110</sup> Por esta razón, lo que hasta inicios del 2000 era una realidad que involucraba a otros, comenzó a ser considerada como opción de vida en mi núcleo familiar. En un primer momento tuvo lugar la migración de una de mis tías paternas y, tras su salida, mi papá también emigró, para que como me dijera un día: mis hermanos y yo “pudiésemos estudiar”. Su justificación está estrechamente vinculada con la extrema crisis económica vivida por Ecuador a finales de los noventa y con los episodios que afectaron sobremanera la Costa ecuatoriana (región de la que soy originaria), tales como el fenómeno del Niño y la quiebra masiva de pequeñas y medianas empresas vinculadas al sector primario, entre las que se encontraban las de mi familia. Por otro lado, la imposibilidad de estudiar *in situ* para las personas provenientes de provincias es un fenómeno íntimamente ligado a las desigualdades que caracterizan a la sociedad ecuatoriana y a la concentración de los centros académicos en las grandes urbes del país. Este elemento determina la migración interna de las personas provenientes del interior con el fin de cursar estudios superiores y, en ocasiones, elevados esfuerzos familiares para poder sufragar los costos económicos de manutención y colegiatura.

De forma paralela, desde finales de los noventa empecé a vivir más de cerca el fenómeno migratorio en cuanto pariente, amiga, vecina y ciudadana de mi pueblo. Poco a poco se estaban yendo todos, y no era infrecuente asistir a una fiesta de despedida de mis compañeros de colegio, que pronto empezarían una travesía hacia los Estados Unidos, Canadá o Europa. Paulatinamente las “despedidas” comenzaron a formar parte de mi rutina. De repente las personas dejaban simplemente de existir. Se iban para no volver, por lo menos no tan pronto, y poco a poco llegaría también mi hora. Este proceso estaba acompañado por la constante circulación de ideas, objetos e imaginarios acerca de los países de destino. Era común -más allá de la globalización de estos elementos- el entrar en contacto con música en inglés o italiano gracias a los constantes viajes o envíos de los emigrantes. Del mismo modo, los nombres de ciudades y países foráneos circulaban en camisetas y otros objetos personales. Términos como papeles, Génova, Madrid, Barcelona, Toronto, Atlanta, New York, etc. empezaron a formar parte del lenguaje de los lugareños. Tal persona vive allí, la otra está allá. Emigrar era normal

---

<sup>110</sup> Este proceso, al igual que otros aspectos aquí mencionados serán explicados ampliamente en el próximo capítulo, cuando ilustraremos los principales detonantes del mayor éxodo de la historia del país.

y socialmente deseado. En conversaciones cotidianas era habitual escuchar referencias al extranjero bajo expresiones como: “dicen que es así”, “dicen que por allá las cosas...”.

Existía además una desconfianza generalizada de la población hacia el país y todo lo que el mismo representaba. Expresiones como “En Ecuador no hay futuro” eran comunes. Y la situación de aquellos años parecía además demostrarlo. El no creer en el país llegaba hasta tal punto que existía alegría por quién se iba y pena por quién no lo lograba. Entre mi grupo de coetáneos en el colegio hablábamos con frecuencia de si existía alguien que pudiera ayudar a uno de los miembros a salir del país: genitores, parientes, amigos. Alguien, que pudiera echar una mano con la “plata” o con los “papeles” necesarios. Se creía, en general, que quienes se marchaban, lo harían para acceder a una vida mejor, podrían estudiar y vivir de forma más plena que en nuestro pueblo.

En ese contexto llegó la propuesta de mi papá y decidí, entonces, emprender mi aventura hacia Génova. Aunque en mi caso la salida del país no estaba asociada directamente con el “vivir mejor” en términos financieros (puesto que hubiera podido permanecer en Ecuador y recibir las remesas de mi padre), la experiencia para mí era fuente de entusiasmo y curiosidad por tener cosas nuevas que ver y que contar. Esta aparente superficialidad en el abordar la salida del país cambió, sin embargo, el día de mi partida. Aunque previamente tenía noticias acerca de las dimensiones del fenómeno migratorio, fue durante mi ingreso al aeropuerto de Guayaquil que percibí que “mi” historia formaba parte de un proceso más amplio que no era necesariamente una aventura de adolescentes. Allí distinguí “de golpe” otros significados. Entendí que salir del país equivalía a dejarlo todo para muchos de los presentes. Vi a adultos y niños llorando, observé una fila interminable de personas y comprendí en la práctica que las dimensiones del fenómeno migratorio superaban las fronteras de mi Balzar y tenían efectos nacionales. La migración de aquel momento no podía reducirse solo a un viaje en busca de una “vida mejor”. Desde entonces empecé a formular mil preguntas y cuestionamientos. Empecé a albergar gran curiosidad por comprender las causas, los porqués del fenómeno. ¿Qué hacía que miles, millones de personas tuviesen que dejar su país de origen? ¿Por qué para muchos salir de Ecuador no era una opción? ¿Qué hacía que un país expulsara a “su” gente de tal manera?

En Italia, durante mis estudios universitarios me relacioné con algunas organizaciones sociales y de migrantes, e incluso llegué a fundar la Asociación *Nuovi Profili* junto a amigos italianos y de diversos orígenes, porque la identidad ecuatoriana *mi stava stretta* y me reconocía más como una joven de raíces diversas en un contexto multicultural. Fue allí que comprendí también, más profundamente, que la emigración ecuatoriana formaba parte de un proceso más amplio de dimensiones globales. En este escenario, después de mis estudios de grado en el país decidí emigrar una vez más; esta vez hacia España y por motivos académicos. Durante el máster en Estudios Contemporáneos de América Latina, después de analizar diversas temáticas para la redacción de un trabajo final, por sugerencia de mi tutor, consideré la posibilidad de ocuparme de un tema no desconocido: la migración ecuatoriana. Pero esta vez era diferente, tenía que acercarme al argumento como investigadora, además de protagonista del proceso.

Desde entonces he acompañado directa e indirectamente algunos de los cambios de la emigración ecuatoriana, especialmente en su segundo y tercer destino a nivel mundial: España e Italia. En ambos países entre familiares, amigos y conocidos puedo contabilizar a decenas de personas. No obstante, algunas de las problemáticas de la migración ecuatoriana en otros países no me son ajenas. Conozco también de cerca algunas de las cuestiones relacionadas con las generaciones descendientes de ciudadanos ecuatorianos, y he observado con atención la reconfiguración de los destinos migratorios en Europa o los efectos de la crisis sobre la comunidad ecuatoriana residente. He podido, por otro lado, asistir de cerca a diversos procesos de retorno y reemigración, incluidos los de algunos familiares, amigos y conocidos.

A pesar de que mi objeto de estudio no es el colectivo migrante ecuatoriano, sino la política migratoria del Estado y las múltiples relaciones que se establecen entre este último, las comunidades residentes en el exterior y los retornados al país en los últimos años, la necesidad de hacer explícita mi identidad y mi posición social dentro del contexto de estudio es una muestra, en línea con cuanto defendido por Guasch (2002:11), de “honestidad profesional”. En principio, según el autor, al hacer patente nuestra condición, se controla, o por lo menos se matiza, la subjetividad presente en la investigación. Quién investiga se convierte entonces en “observador reflexivo”. La subjetividad no desaparece en cuanto elemento que condiciona nuestro trabajo, pero al

hacerse visible se circunscribe, permitiendo que la anhelada “distancia” entre el científico social y su contexto de estudio pueda ser construida de forma crítica.

El investigar sobre “nuestra realidad” o “nuestro grupo de pertenencia” supone de todas maneras algunas ventajas y posibles conflictos. Así, por ejemplo, mi condición migrante fue un elemento central que en varios episodios, y particularmente durante el trabajo de campo, tuvo múltiples implicaciones. En primer lugar, me facilitó el entrar en contacto con las organizaciones de ecuatorianos y sus representantes, tanto en Italia como en España y Ecuador, al tiempo que supuso una mayor “apertura” por parte de los entrevistados en los dos últimos países. En diversas ocasiones la referencia a mi condición migrante creó un clima de camaradería entre los sujetos entrevistados y yo. Fue constante, por ejemplo, el reconocimiento que hacían de mi juventud, la autoidentificación personal o la asociación inmediata con sus hijos a través de frases como “mi hijo tiene más o menos tu edad”; “me alegro de que tú hayas logrado estudiar”; “si sabes que es la primera vez que hablo de estas cosas con *una de nosotros*”; “tú conoces perfectamente la experiencia”; o “tú has vivido en carne propia lo que se siente”. Esta relativa ventaja debido a mi experiencia migratoria, también fue palpable con algunas figuras públicas bajo elogios como: “la migración también ha dado resultados positivos si tú hoy estás aquí”, o “qué bueno que tú que eres migrante trabajes sobre este tema”.

En contraste, en algunas ocasiones la misma condición de migrante ecuatoriana generó desconfianza en instituciones estatales debido a posibles relaciones con la oposición, o a la probabilidad de que estuviera colaborando con algún medio de comunicación. Mi estatus migratorio, supuso, al mismo tiempo, la atribución de mayores responsabilidades por parte de las organizaciones migrantes hacia mi persona, tema que será retomado más adelante. Con todo, las dificultades no impidieron, el buen éxito de esta investigación que concluyó en paralelo a mi cuarta experiencia migratoria, cuyo destino es la ciudad de Rio de Janeiro. La tesis ha sido escrita, por ende, por una investigadora migrante ecuatoriana, esta vez en Brasil.

### 3.4 EL TRABAJO DE CAMPO

La primera fase de mi trabajo de campo empezó formalmente en Italia<sup>111</sup> desde mediados del 2012, continuó en España a partir de marzo de 2013 y se extendió hasta finales del mismo año. Desde entonces participé de forma itinerante en eventos informativos, de celebración o encuentro sobre migración ecuatoriana, entre los que destacan: la celebración de elecciones presidenciales y legislativas, una visita presidencial,<sup>112</sup> la rendición de cuentas de asambleístas en el exterior; eventos culturales e informativos promovidos por organizaciones de migrantes y representaciones diplomáticas e instituciones ecuatorianas en Génova y Madrid. De forma semejante, fue posible recolectar información institucional sobre la política migratoria ecuatoriana y sobre los programas e iniciativas promovidas por esta última. En esta primera fase de mi trabajo logré establecer, además, los primeros contactos con los actores involucrados de forma directa e indirecta en la política migratoria ecuatoriana.

La presente investigación comienza, por tanto, en dos de los destinos y no en el país de origen de mi objeto de estudio. Tal elección corresponde fundamentalmente a que Italia y España han sido mis países de residencia en los últimos catorce años y a mi vinculación académica con la Universidad Complutense de Madrid. A partir de estos hechos fui definiendo mi objeto de estudio y los actores involucrados en el fenómeno. Con los insumos previamente recogidos, empezó la segunda fase de mi trabajo de campo en la que se diseñaron las entrevistas a expertos y observadores privilegiados, cuyo desarrollo aconteció a lo largo de los meses de enero y agosto de 2014 en España y Ecuador. La última de las 46 entrevistas realizadas tuvo lugar, sin embargo, en el mes de septiembre y, gracias al programa skype, pudo desarrollarse desde mi domicilio en la ciudad de Rio de Janeiro.

---

<sup>111</sup> Tras mi ausencia temporal por estudios, desde mediados de 2012, debido a motivos personales volví a residir en la ciudad de Génova (Italia) por un breve periodo. Durante mi estancia en la ciudad, dialogué con diversos actores y formé parte de eventos promovidos por la representación diplomática ecuatoriana allí presente y por las organizaciones de migrantes asentadas en el territorio, al tiempo que observé y participé de las elecciones presidenciales y legislativas promovidas por el Estado ecuatoriano en febrero de 2013. En este sentido, a diferencia de las entrevistas que se realizaron de manera exclusiva en España y Ecuador, el trabajo de observación participante y no participante, no está delimitado solo a estos países, sino que incluye también actividades realizadas en Génova ciudad que, como mencionamos antes, concentra la mayor comunidad de inmigrantes ecuatorianos en el país. Inicialmente consideré realizar entrevistas también en esta ciudad y en Milán, pero tras algunas dificultades personales que serán detalladas próximamente las mismas no pudieron llevarse a cabo.

<sup>112</sup> Como ilustraremos más adelante, además de esta visita presidencial en la que participamos directamente, analizamos también los vídeos de otros encuentros del primer mandatario con los ecuatorianos residentes en España, Italia y Estados Unidos.



El proceso de entrevistas tuvo dos fases diferenciadas: una en España y la otra en Ecuador. En el primer caso, las entrevistas se realizaron en las dos principales ciudades de destino de la migración ecuatoriana: Madrid y Barcelona.<sup>113</sup> En el caso ecuatoriano, las mismas tuvieron lugar en las tres primeras ciudades del país: Quito, Guayaquil y Cuenca, mientras que por petición de un participante, una de las entrevistas se realizó en la ciudad de Milagro, en las proximidades de Guayaquil. Como ya se dijo antes, pese a que el trabajo analiza de forma privilegiada mi objeto de estudio en el contexto español, las entrevistas efectuadas en Ecuador incluyeron diálogos con representantes de organizaciones de migrantes ecuatorianos en Estados Unidos e Italia, al igual que con asambleístas ecuatorianos representantes de los migrantes en las circunscripciones de Canadá, Estados Unidos, África y América Latina.

En España las entrevistas se realizaron entre los meses de enero y marzo de 2014, aunque previamente ya se habían mantenido conversaciones informales con algunos de los participantes. Los contactos con los informantes de mi muestra inicial fueron realizados con anterioridad a estas fechas, mediante correo electrónico, llamadas telefónicas, y en ocasiones a través de encuentros personales y de la red social *Facebook*. Por otro lado, aquellas personas que se agregaron a mi listado de entrevistados gracias a contactos previos de los participantes, o de manera fortuita, mediante el encuentro en eventos sobre movilidad humana, fueron abordadas de forma inmediata. En algunas ocasiones las entrevistas pudieron ser realizadas en el mismo día del encuentro, mientras que en otras circunstancias, la entrevista fue definida en base a la disponibilidad de los participantes. Todas las personas entrevistadas, una vez hecha la presentación personal debida, recibieron una explicación formal de mi estudio, tanto de forma oral como escrita. En este último caso, las características de la tesis pudieron ser ilustradas, gracias a un texto redactado y firmado también por mi orientador.

De las entrevistas realizadas en España (14), la mayor parte tuvo como sede Madrid (10), mientras que el resto (4) fueron realizadas en Barcelona. La asimetría de participantes en ambas ciudades se explica por diversas razones. En primer lugar, porque Madrid concentra además del consulado general ecuatoriano en la ciudad, la

---

<sup>113</sup> Esta selección está relacionada con uno de los proyectos iniciales de esta tesis que planteaba la recolección de información en las principales ciudades de asentamiento de la población ecuatoriana en España, así como en las principales urbes del país: Quito, Guayaquil y Cuenca, que son al mismo tiempo puntos de salida y llegada de población nacional. De esta forma, aun reconociendo la importancia de otros destinos de la emigración ecuatoriana en España como Murcia, Valencia y Alicante, debido a nuestras limitaciones de tiempo y recursos optamos por concentrar nuestro trabajo solo en Madrid y Barcelona.

Embajada y con esta última las delegaciones ecuatorianas de instituciones públicas como la Defensoría del Pueblo, y los representantes de programas y proyectos gubernamentales, tales como el Plan Tierras. En segundo lugar, mi residencia en la ciudad me facilitó el acceso a una mayor cantidad de organizaciones de migrantes ecuatorianos, mientras que en Barcelona mis visitas limitadas por motivos de salud, me permitieron dialogar por teléfono, redes sociales e informalmente con numerosos actores, pero finalmente pudieron concretarse entrevistas personales solo con dos integrantes de la representación diplomática ecuatoriana, y con dos representantes de organizaciones de migrantes en la ciudad. Mi regreso a Barcelona con el fin de acceder a nuevos informantes estaba previsto para los meses sucesivos, pero debido a un tratamiento médico<sup>114</sup> no pudo realizarse y, tras hablar con mi director, decidimos dar continuidad al trabajo a pesar de este inconveniente.

En el caso ecuatoriano, el trabajo de campo se realizó entre los meses de mayo y septiembre de 2014, pero las entrevistas se desarrollaron solo a lo largo de los meses de junio y agosto. En un primer momento, fueron realizadas en Guayaquil (1) y Milagro (1) y, tras algunas dificultades que serán descritas más adelante, se llevaron a cabo en las ciudades de Quito (27) y Cuenca (1). Fueron hechas además dos entrevistas por skype: una en agosto y la segunda en septiembre. Al igual que en el caso español, los contactos con las personas entrevistadas fueron establecidos de manera previa mediante la presentación de un documento escrito que contenía una descripción de mi investigación, y en algunos casos también por vía telefónica. Cuando las entrevistas pudieron realizarse por oportunidad o conveniencia, el diálogo también incluyó una explicación de las finalidades de mi estudio. Huelga indicar que con algunos informantes claves para mi trabajo, más allá de la estancia en el país, he mantenido una comunicación constante para el intercambio de informaciones y la comprobación del estado de la situación.

Junto a las ciudades apenas mencionadas, mi trabajo de campo en Ecuador también incluyó algunas actividades como la visita a la ciudad de Azogues, sede del actual Viceministerio de Movilidad Humana. En la misma medida, mis actividades en el país comprendieron la participación en discusiones y seminarios sobre movilidad humana, promovidos por instituciones académicas, organizaciones de migrantes e instituciones

---

<sup>114</sup> Esta fase de mi trabajo de campo coincidió con algunas sesiones de radioterapia a las que tuve que someterme tras una operación por cáncer de tiroides.

públicas de carácter nacional y local. Así también, de acuerdo a los fines de mi investigación, además de la recolección de información institucional pública, realicé algunas solicitudes formales de información a diversos entes, tales como ministerios, subsecretarías, gobiernos locales y consejos nacionales.

Como descrito en precedencia, mi condición de investigadora migrante ecuatoriana me “abrió las puertas” en diversas ocasiones y me facilitó el acceso a organizaciones de migrantes y a informantes miembros de instituciones públicas del país. En este sentido, las entrevistas con algunos participantes fueron relativamente fáciles de obtener. Por otro lado, una red amplia de contactos personales, junto a la cortesía de diversos participantes de la investigación en facilitarme el acceso a nuevos expertos u observadores privilegiados, hicieron posible también la realización de diversas entrevistas en pocos meses. Los gastos asociados al trabajo de campo tanto en Italia como en España y Ecuador, pudieron ser además sufragados por la beca de doctorado de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Aun así, a lo largo de su desarrollo, mi trabajo se deparó también con numerosas dificultades. A diferencia de la relativa “apertura” encontrada en las representaciones diplomáticas ecuatorianas en Madrid y Barcelona, la obtención de información de parte de algunas instituciones públicas ecuatorianas no fue una tarea sencilla. En diversas ocasiones tuve que asegurar, tanto de forma oral como escrita, que no era periodista, que no estaba relacionada con medios de comunicación, y que no era representante de la oposición. Se me pidió además que declarase que mi investigación tenía fines exclusivamente académicos. Todo esto con el fin de dialogar con algún representante de la institución seleccionada, o con el propósito de obtener informaciones específicas sobre algún proyecto relacionado con la política migratoria del país. Como respuesta, en algunos casos mis solicitudes fueron atendidas, en otros fueron denegadas, y en algunos momentos simplemente no recibieron contestación.

Las dificultades para obtener información sobre algunos programas gubernamentales o instituciones públicas, explica la diversidad de informaciones y el diferente nivel de profundidad que existe sobre las mismas en mi investigación. Así, mientras que algunos aspectos de la política migratoria podrán ser analizados con riqueza de detalles y datos actualizados, otros elementos no dispondrán de la misma suerte. En el caso de que me haya sido imposible obtener informaciones

pormenorizadas sobre algún programa público u aspecto político, recurriré a los datos oficiales presentes en la abundante muestra de documentos institucionales que ha sido tomada en cuenta en este trabajo.

En mi paso por Ecuador, durante mi estancia en Guayaquil me encontré además con algunos límites de acceso a la información, por lo que si bien pude dialogar con diversos actores, desde varios entes se me derivó a Quito para encontrar respuestas. Los diálogos mantenidos con representantes de instituciones y organizaciones de migrantes retornados en la región, donde se me aseguraba que los líderes de Quito estaban más actualizados y “al tanto” de todo lo que ocurría en relación a la política migratoria, también hicieron que volcase mis esfuerzos en esa ciudad. Una situación semejante ocurrió en Cuenca, donde fue posible dialogar con algunos informantes del municipio, de la Casa del Migrante y de organizaciones de retornados, pero debido a cambios de autoridades o procesos institucionales internos, algunos no quisieron conceder entrevistas formales o declararon desconocer algunos aspectos de la investigación. Por estas y otras razones relacionadas con el tiempo y recursos a disposición para realizar mi trabajo, opté por dirigir los esfuerzos una vez más hacia la ciudad capital.

A lo largo de mi estancia en el país me desplazé también a Azogues para conocer la sede del actual Viceministerio de Movilidad Humana y poder dialogar con algunos de sus funcionarios, pero mis solicitudes de entrevistas en esta sede no fueron atendidas. Por todos estos motivos, la mayor parte de las entrevistas a informantes institucionales, a miembros de organizaciones de migrantes en Ecuador y a observadores privilegiados fueron realizadas en Quito. A este respecto, el número final de entrevistados al que se logró acceder por ciudad es consecuencia tanto de la forma de organización del país y del modo de funcionamiento de las instituciones públicas y sociales, como de los límites temporales, financieros y de contactos a disposición de la autora.

Otro de los problemas que surgió en mi trabajo de campo en Ecuador es que en diversas ocasiones percibí que mi investigación era vista como una posibilidad de hacer oír “la voz” de las organizaciones de emigrantes y retornados en España y Ecuador. Durante las entrevistas, en algunos casos se asumía el tono de denuncia y se declaraba abiertamente que tal o cual cosa tenía que saberse y llegar a las autoridades correspondientes. Por otro lado, algunas veces se me dejaba entender que, por mis influencias o contactos, debía transmitir las informaciones proporcionadas a los órganos

competentes. Varias veces tuve que declarar, a tal respecto, que mi trabajo era un estudio académico, y que las expectativas que ellos tenían sobre el mismo, superaban los propósitos con los que fue concebido.

### 3.5 FUENTES

Para cumplir con los propósitos de esta investigación he utilizado fuentes primarias y secundarias. Las primeras, contienen informaciones generadas intencionalmente a los fines de este trabajo, y han sido obtenidas de forma oral, mediante la realización de entrevistas semiestructuradas a expertos y observadores privilegiados de mi fenómeno de estudio. En contraste, las fuentes secundarias, cuyos datos han sido producidos sin objetivos específicos de investigación, fueron utilizadas por la autora con este fin y están constituidas por un conjunto de documentos institucionales de heterogénea tipología.

Se han realizado en total 46 entrevistas semiestructuradas a expertos y observadores privilegiados de nuestro fenómeno de estudio, de las cuales 14 han tenido lugar en las ciudades de Madrid (10) y Barcelona (4) en España. En Ecuador, se han llevado a cabo a su vez, 32 entrevistas en las ciudades de Quito (27), Guayaquil (1), Cuenca (1) y Milagro (1), mientras que otras dos entrevistas han sido desarrolladas a distancia mediante el programa skype. La primera de ellas, como se dijo antes, fue realizada en la ciudad de Quito y la segunda en mi domicilio en la ciudad de Rio de Janeiro.

Del total de entrevistados, 36 personas corresponden al perfil de expertos, de acuerdo a las consideraciones metodológicas enunciadas en páginas anteriores. Siguiendo este razonamiento, los restantes 10 informantes han sido valorados como observadores privilegiados. Los expertos, de acuerdo a su estatus de informantes especiales, han sido subdivididos a su vez en dos categorías:

- *Representantes de Asociaciones de Migrantes (RAM)*. Se ha entrevistado un total de 16 informantes de esta subcategoría en España y Ecuador, incluyendo representantes por Estados Unidos e Italia, que forman parte de organizaciones de migrantes o emigrantes retornados en Ecuador.
- *Informantes Institucionales (II)*. Se ha dialogado con un total de 20 miembros de esta subcategoría que incluyen integrantes de las representaciones consulares y

del Viceministerio de Movilidad Humana en Madrid y Barcelona; delegados y funcionarios de la Defensoría del Pueblo en España y Ecuador; ex directivos y subsecretarios de la ex SENAMI; funcionarios y técnicos de ministerios y dependencias públicas ecuatorianas encargados de programas específicos en materia migratoria; asambleístas representantes de los migrantes ecuatorianos por las circunscripciones de Europa, Asia y Oceanía; Latinoamérica, África y Caribe; Estados Unidos y Canadá; y, funcionarios de gobiernos locales que trabajan con movilidad humana en Quito y Cuenca.

Los 10 Observadores Privilegiados (OP) que forman parte de nuestra muestra incluyen académicos y estudiosos sobre el fenómeno migratorio en el país con una reconocida trayectoria en el campo; consultores en materia migratoria; periodistas y representantes de organizaciones civiles que trabajan con movilidad humana; y finalmente, miembros de organizaciones como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), que han desarrollado o cuentan con proyectos sobre migración y desarrollo actualmente en ejecución en el país. Huelga subrayar de todos modos que, diversas personas entrevistadas para esta tesis poseen un doble perfil, porque si bien algunos son académicos, desempeñan contemporáneamente funciones de asesoría. Otros, al contrario, aun siendo representantes de organizaciones de migrantes, son funcionarios públicos, o colaboran de forma temporal con instituciones públicas. Pese a esta observación, cada uno de los participantes de la muestra, ha sido clasificado de acuerdo a su función principal.

Como ya ha sido expuesto en acápites anteriores, la mayor parte de las entrevistas fue efectuada de forma individual pero en siete de ellas hubo una participación de más de una persona. En apenas un caso, la segunda persona fue la pareja de la persona entrevistada, también participante de un programa público dirigido a los migrantes. De igual manera, en los otros seis casos, el segundo participante fue un individuo directamente vinculado a la asociación o institución a la que se acudió. Su intervención se realizó en este sentido, en calidad de vicepresidentes, asesores, o simplemente conocedores de un tema o de un programa específico.

En relación a la publicación de los nombres y cargos ocupados por los participantes de este estudio se ha preferido mantener el anonimato de los mismos, pese a que una lista con los detalles de todos los participantes de la muestra será entregada a la comisión evaluadora durante la defensa de esta tesis doctoral. Esta decisión responde a múltiples razones. En primer lugar, si bien algunos participantes de la investigación no tuvieron problemas en hacer públicas sus opiniones, con independencia de las funciones ejercidas; otros manifestaron su expresa voluntad de permanecer anónimos a lo largo de nuestro trabajo. La voluntad de no revelar sus datos personales, o las funciones ejercidas, en algunos casos se debió a posibles represalias de naturaleza política, por los cuestionamientos a la acción del Gobierno que surgieron durante las entrevistas.

De forma semejante, en otras ocasiones, el anonimato fue escogido porque la persona entrevistada, o miembros de la organización a la que representa, están participando o anhelan participar en programas o proyectos gubernamentales dirigidos a la diáspora ecuatoriana, o a la migración de retorno. Estas personas manifestaron el temor de que, de hacerse público sus nombres o la denominación de la institución de la que son portavoces, puedan ser excluidos de los beneficios ofrecidos por los mismos. Pese a esta reserva de anonimato, a continuación se incluye una lista (ver cuadro 2) que contiene los códigos asignados a cada tipología de entrevistados, al igual que el lugar y la fecha de realización de la entrevista.

**Cuadro 2. Expertos y observadores privilegiados entrevistados.**

<b>Categoría</b>	<b>Código</b>	<b>Lugar</b>	<b>Fecha</b>	<b>Total entrevistas</b>
<b>EXPERTOS</b>				36
<b>Representantes de Asociaciones de Migrantes</b>				
	RAM1	Madrid	10/02/2014	
	RAM2	Madrid	11/02/2014	
	RAM3	Madrid	14/02/2014	
	RAM4	Madrid	19/02/2014	
	RAM5	Madrid	21/02/2014	
	RAM6	Madrid	22/02/2014	
	RAM7	Barcelona	24/02/2014	
	RAM8	Barcelona	25/02/2014	
	RAM9	Guayaquil	19/06/2014	
	RAM10	Milagro	21/06/2014	
	RAM11	Quito	26/06/2014	
	RAM12	Quito	07/07/2014	
	RAM13	Quito	09/07/2014	
	RAM14	Quito	23/07/2014	
	RAM15	Quito	31/07/2014	
	RAM16	Quito	31/07/2014	

<b>Informantes Institucionales</b>			
II1	Madrid	13/02/2014	
II2	Madrid	13/02/2014	
II3	Madrid	20/02/2014	
II4	Barcelona	24/02/2014	
II5	Barcelona	24/02/2014	
II6	Madrid	03/03/2014	
II7	Quito	08/07/2014	
II8	Quito	15/07/2014	
II9	Quito	17/07/2014	
II10	Quito	22/07/2014	
II11	Quito	24/07/2014	
II12	Quito	24/07/2014	
II13	Quito	25/07/2014	
II14	Quito	29/07/2014	
II15	Quito	29/07/2014	
II16	Quito	29/07/2014	
II17	Cuenca	05/08/2014	
II18	Entrevista realizada por medio de skype	11/08/2014	
II19	Quito	11/08/2014	
II20	Quito	18/08/2014	
<b>OBSERVADORES PRIVILEGIADOS</b>			10
OP1	Quito	22/07/2014	
OP2	Quito	22/07/2014	
OP3	Quito	01/08/2014	
OP4	Quito	11/08/2014	
OP5	Quito	18/08/2014	
OP6	Quito	19/08/2014	
OP7	Quito	20/08/2014	
OP8	Quito	20/08/2014	
OP9	Quito	21/08/2014	
OP10	Entrevista realizada por medio de skype	09/09/2014	
<b>TOTAL</b>			46

Elaboración propia.

Por su parte, las fuentes secundarias de naturaleza documental incluyen múltiples escritos institucionales públicos, entre los que sobresalen:

- La Constitución de 2008 y los Planes Nacionales de Desarrollo o Buen Vivir a lo largo del periodo 2007-2014.

- El Programa de Gobierno de Alianza País y la política migratoria propuesta durante la campaña presidencial de 2006.

- Discursos pronunciados por el presidente Rafael Correa Delgado en las dos ceremonias de investidura presidencial, y en algunas visitas realizadas a las comunidades migrantes en el extranjero.



- Decretos presidenciales, reglamentos y legislación ecuatoriana en materia de migración y extranjería.

- Informes institucionales, publicaciones oficiales, rendiciones de cuentas y noticias de instituciones oficiales relacionadas con nuestro objeto de estudio. Entre estos sobresalen los documentos institucionales de carácter público y las publicaciones oficiales relacionadas con el fenómeno migratorio del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, de la ex SENAMI y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

- Trípticos, folletos descriptivos e informes de programas gubernamentales destinados a los migrantes ecuatorianos residentes en el exterior, o a los emigrantes retornados.

- Artículos de prensa y reportajes mediáticos escritos, relacionados con nuestro objeto de estudio.

Los documentos han sido consultados en dos diversos formatos: en papel y digital. Los primeros corresponden a todas aquellas publicaciones oficiales relevantes para nuestro objeto de estudio que han sido difundidas por organismos públicos o por editoriales nacionales como en el caso de la legislación de migración y extranjería. Entre estos se distinguen, además, diversos documentos proporcionados por las personas miembros de instituciones nacionales que participaron en nuestra investigación. Los documentos en formato digital, por otra parte, han sido obtenidos mediante búsquedas en las páginas oficiales de las instituciones ecuatorianas que integran nuestro fenómeno de estudio. Al interior de estas plataformas las pesquisas han sido realizadas a través de dos modalidades.

En una primera fase se recurrió a consultar la lista de publicaciones oficiales del órgano correspondiente, seleccionando sucesivamente, los documentos directamente relacionados con la investigación. Después, se procedió a realizar una búsqueda interna por palabras clave como, por ejemplo, “migrantes”, “retornados”, “compatriotas”, “hermanos”, “diáspora”, “otro Ecuador”, “Quinta Región”, “exterior o extranjero”. En los casos en que nuestro interés estaba centrado en algún programa o acción específica, nuestra búsqueda estuvo guiada por la denominación oficial del programa o de la

institución correspondiente como, por ejemplo, Plan Tierras, Fondo El Cucayo, Ecuador Saludable Vuelvo por ti, MAGAP, MIDUVI, etc.

De esta manera fue posible acceder a una lista amplia de documentos institucionales que ha permitido contextualizar nuestra investigación, enriqueciendo, corroborando, o facilitando una mejor comprensión de las informaciones obtenidas por medio de las entrevistas realizadas a expertos y observadores privilegiados, y de la observación participante y no participante en actividades relacionadas con nuestro trabajo. A través de este medio, se ha podido también acceder a fuentes estadísticas y datos oficiales sobre los programas y servicios ofrecidos por el Gobierno ecuatoriano, tanto para los ciudadanos residentes fuera del territorio nacional, como para aquellos ecuatorianos que han retornado al país en los últimos años.

Finalmente, con el fin de complementar algunas observaciones registradas durante la visita presidencial a la que asistimos directamente en 2013, revisamos los videos oficiales de enlaces ciudadanos y encuentros entre el primer mandatario y los emigrantes residentes en España (Madrid, Barcelona, Valencia, Murcia y Sevilla), Italia (Milán y Génova) y Estados Unidos (New York) en el periodo 2012-2014. Los mismos, sirvieron para poner a prueba algunas observaciones realizadas en el mencionado encuentro, así como para encontrar patrones de repetición tanto simbólicos como discursivos que serán analizados en el epígrafe sobre el papel de la figura presidencial en la política migratoria.

### 3.6 ANÁLISIS DE LOS DATOS

En base a la diversidad de datos obtenidos mediante las entrevistas semiestructuradas a expertos y observadores privilegiados, así como a través de los documentos institucionales y de la observación directa; la primera tarea realizada durante el proceso de análisis consistió en ordenar dichos datos y dotarlos paulatinamente de significado. Esta fase incluyó un nivel de interpretación primario, puesto que de acuerdo a lo planteado por Valles (1999): todas las partes del proceso de investigación cualitativa son analíticas. Para estructurar dichos datos se recurrió a dos criterios: la tipología de datos (entrevistas, documentos, observaciones y registros de campo) y los grandes temas que iban surgiendo a lo largo de la investigación.

De esta forma, en todo el proceso de investigación, la recolección y el análisis de las informaciones fue realizada de manera paralela y cíclica, volviendo una y otra vez al principio para revisar los planteamientos iniciales y reformularlos en el caso de que la información adquirida de forma progresiva así lo sugiriera. El trabajo asumió, a este tenor, un carácter comparativo y de evaluación constate. El examen de las unidades de análisis fue una tarea compleja y creativa al mismo tiempo, exenta de estandarización, de acuerdo a los principios de la investigación cualitativa. Para tal fin, en sintonía con lo planteado por Hernández et al. (2010) se contó con la ayuda de un registro analítico que sirvió para definir las ideas que guiaron el análisis; establecer relaciones entre las unidades; determinar la saturación de algunas categorías; volver a revisar datos incompletos; y delinear finalmente conclusiones preliminares.

Dentro de los datos obtenidos, especial relevancia revisten las 46 entrevistas semiestructuradas realizadas a expertos y observadores privilegiados del campo de investigación. Las mismas fueron transcritas en su totalidad y fueron examinadas de forma individual, y posteriormente en relación al conjunto de los datos, a medida que avanzaba la investigación. En este proceso fuimos conscientes de las problemáticas mencionadas por Valles (2002) acerca de los criterios de fiabilidad y validez, al igual que los problemas de objetividad que supone transcribir al papel una grabación sonora. Se optó por realizar una transcripción total de los diálogos, reflejando repeticiones y en ocasiones silencios durante los mismos, pero sin atender a criterios más específicos sobre el lenguaje no verbal de los participantes, ya que los mismos estaban excluidos de nuestro trabajo.

Una vez transcritas las entrevistas, la idea era, por tanto, ir definiendo categorías iniciales, patrones de repetición, novedades o elementos que determinaran la saturación de las mismas. Se debe mencionar que, muchos elementos reputados incompletos o no suficientemente claros a lo largo del trabajo de campo en España, pudieron comprenderse mejor después de haber realizado las entrevistas en Ecuador. La segunda fase del trabajo de campo me permitió conservar algunas categorías creadas, redefinió otras, y permitió el surgimiento de elementos nuevos para la tesis, especialmente debido a la participación de actores que aportaron puntos de vista de otros contextos como Italia o Estados Unidos.

Una vez ordenadas y transcritas las entrevistas, en un primer momento elegí emprender un proceso de codificación primario y flexible, seguido de uno permanente. De hecho, a cada categoría de las unidades de análisis se asignó un código distinto, modificado en función de las “novedades” que iban surgiendo, o mantenido, de acuerdo a la comprobación de elementos constantes en las unidades de análisis. En ambas fases emergieron distintas categorías: esperadas, inesperadas, centrales para el trabajo, secundarias, misceláneas, categorías inusuales, y categorías teóricas, según lo estimado por Hernández et al. (2010:456). Las mismas me permitieron interpretar los datos y revisar los planteamientos iniciales que guiaron mi trabajo, integrando las categorías por temas y subtemas, tales como actores de la política migratoria, nexos entre migración y desarrollo, enfoque de derechos humanos, políticas y programas, etc.

Las informaciones obtenidas mediante los diálogos en España y Ecuador fueron contextualizadas y complementadas además con algunos datos obtenidos mediante la observación participante y no participante en eventos relacionados con mi objeto de estudio en ambos países e Italia, al igual que con elementos relevantes encontrados en los documentos institucionales utilizados. Mi análisis concluyó finalmente, en el momento en el que creí poder responder a mis propósitos de investigación, habiendo adquirido una comprensión amplia del fenómeno estudiado; la misma que será reflejada en los apartados destinados a exponer los resultados de este trabajo.

## PARTE II: CONTEXTUALIZACIÓN

### Capítulo IV: Ecuador: características socioeconómicas, movilidad humana y transformaciones en tiempos recientes

#### 4.1 BREVES RASGOS SOBRE LA HISTORIA POLÍTICA Y ECONÓMICA DEL ECUADOR<sup>115</sup>

La historia de la actual República del Ecuador es una sucesión de luchas, revoluciones, adversidades, injusticias y construcción de proyectos alternativos. La sociedad ecuatoriana es heredera de las relaciones asimétricas anteriores a la colonia y profundamente marcada por la que se establecieron durante el régimen colonial entre criollos, mestizos, indígenas y afrodescendientes. A estas se suman las desigualdades regionales y de género, amén de la exclusión de gran parte de la población a través de un sistema de concentración de la riqueza y el poder en pocas manos. En medio a diversas disputas territoriales, en 1830 el país bautizado como Ecuador,<sup>116</sup> nace marcado por compromisos entre las diversas regiones que lo constituyen: Costa, Sierra, Oriente y el archipiélago de Colón o Galápagos; este último incorporado en 1832. Aunque las clasificaciones de sus fases históricas son múltiples, a efectos de este trabajo hemos decidido utilizar aquella formulada por Ayala (2013), quién divide la historia republicana del país en tres grandes periodos:

- *I Periodo Republicano o Proyecto Nacional Criollo* que abarca el arco de tiempo comprendido entre la fundación de la República en 1830 y el inicio de la Revolución Liberal en 1895. Pese a los cambios introducidos por la creación de un nuevo Estado, este periodo representa una fase de continuidad con el régimen colonial en el que permanece la centralidad de la Iglesia católica, amén de los privilegios y jerarquías establecidos durante su vigencia. Los criollos herederos

---

<sup>115</sup> El motivo principal de este breve *excursus* sobre elementos específicos de la historia ecuatoriana es familiarizar a los lectores españoles de la obra con algunas de las características centrales del país y hechos ocurridos a partir de la creación de la República. Hemos considerado pertinente detenernos en estos aspectos, pues, creemos que puedan facilitar una comprensión más integral del trabajo.

<sup>116</sup> Como señala Ayala (2013:12), el nombre “Ecuador”, elegido para el nuevo Estado-nación es fruto de un compromiso entre las diversas regiones que lo constituyen y evidencia uno de sus rasgos más sobresalientes: su debilidad. Así, para no herir la sensibilidad de algunas regiones, en lugar del nombre tradicional de matriz indígena “Quito”, se optó por identificar al país con el término asignado a su territorio por la misión geodésica francesa del siglo XVIII.

del poder colonial, llevan adelante un proyecto de asimilación cultural de las diferencias basado en el modelo europeo y fundan su dominio en la exclusión de indígenas, negros, mestizos y mujeres. En este contexto, el Estado ecuatoriano surge como un Estado oligárquico terrateniente, en lucha constante por el mantenimiento de su unidad frente a las tendencias separatistas y autonomistas, guiadas por caudillos y facciones de carácter local y regional. La pugna de poderes entre la Sierra y la Costa del país constituye desde entonces un rasgo estructural del Estado. A esta acción se agregan las pretensiones territoriales de los países vecinos que durante mucho tiempo constituirán también una amenaza. A nivel económico, la nueva República se caracterizará por la apuesta en la agricultura como eje de acumulación, con la sucesiva expansión de la frontera agrícola en gran parte de su territorio y el desplazamiento de la Sierra (Quito) a favor de la Costa (Guayaquil) como principal polo económico de la nación. Bajo el predominio del latifundio en este periodo iniciará también la vinculación del país al comercio internacional por medio del modelo primario exportador.

- *II Periodo Republicano o Proyecto Nacional Mestizo* que inicia en 1895 con la Revolución Liberal y se extiende hasta 1960. Esta fase se caracteriza por profundas transformaciones socioeconómicas, políticas y culturales. El latifundismo tradicional evoluciona hasta convertirse en burguesía agraria. El poder terrateniente y el predominio de la Sierra se ven sustituidos por el triunfo de la burguesía comercial y bancaria costeña que mantiene, sin embargo, elementos comunes con los sectores económicos tradicionales. De este modo, a pesar de tímidos avances de industrialización, la burguesía nacional consolidará el modelo primario exportador, y con ello, la definitiva inserción del país al sistema capitalista. A resultas de la Revolución Liberal liderada por Eloy Alfaro, durante este periodo se concretará también la separación entre el Estado y la Iglesia católica, al tiempo que se modernizarán la economía y, frente a las tendencias autonomistas, se reforzará el papel del Estado central. A nivel político surgirá un moderno sistema de partidos que sobrepasará las diferencias entre posturas liberales y conservadoras. En pleno proceso de crecimiento demográfico, urbanización y modernización de los sectores tradicionales de producción, se verificará además un proceso de emergencia e incorporación a la vida pública de las clases populares y sectores medios. Finalmente, debido a

elementos como las migraciones internas y la creación de grandes obras de infraestructura entre las que sobresale el ferrocarril trasandino, se profundizará la unidad del territorio ecuatoriano, y como corolario, la integración nacional.

- *III Periodo Republicano o Proyecto Nacional de la Diversidad* que surge en 1960 y se extiende hasta nuestros días. Esta fase es fruto del agotamiento del proyecto nacional mestizo a favor de un nuevo diseño capaz de reflejar la heterogeneidad de la sociedad ecuatoriana. Es una época de profundos cambios que ha permitido la profundización del proceso de modernización en varias esferas y la reivindicación de derechos étnicos, sociales y políticos por parte del movimiento indígena, el colectivo afroecuatoriano o los movimientos de mujeres. A lo largo de esta fase ha sido posible también la implementación de la reforma agraria, que pese a no haber cumplido sus metas, consiguió al menos poner fin a relaciones de dominación como el *huasipungo*,<sup>117</sup> vigentes hasta entonces en el país. Gracias a los límites del modelo primario exportador, durante este periodo se opta por la industrialización mediante la estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y, en base a los fracasos de esta última, tiene lugar la aplicación de reformas neoliberales con profundos impactos económicos, políticos y sociales. En coincidencia con estos procesos, y específicamente entre 1970 y 1979 el país vivió el periodo dictatorial más largo de su historia y desde el retorno a la democracia una elevada inestabilidad política. Estos elementos han permitido, por otro lado, el ascenso al poder de grupos con propuestas alternativas que pretenden beneficiar a las grandes mayorías.

Desde el punto de vista económico los dos primeros periodos republicanos coinciden con el modelo agroexportador. En esta coyuntura, el país se integró al comercio internacional en un régimen de división internacional del trabajo en el que exportaba materias primas e importaba manufacturas y bienes suntuarios para satisfacer los deseos de la oligarquía nacional. A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, Ecuador llegó a convertirse en el principal proveedor de cacao mundial y posteriormente de banano, además de ser un notable exportador de productos como

---

<sup>117</sup> El huasipungo era un sistema de producción agrícola heredado del periodo colonial, por el que, a cambio de tierras para el cultivo familiar, el campesino o peón, mayoritariamente indígena, establecía una relación de dependencia con el propietario de las mismas, intercambiando su fuerza de trabajo para satisfacer las intenciones de producción de este último.

café, algodón, arroz y tagua (Acosta, 2006c). Sin embargo, en el marco de un proceso de acumulación y de crecimiento orientados “hacia afuera”, los beneficios de este modelo se concentraron en pocas manos y no tuvieron repercusiones suficientes sobre otros sectores, capaces de dinamizar y modernizar la economía nacional. Es preciso resaltar además que, los primeros periodos republicanos coinciden también con el surgimiento de uno de los rasgos estructurales de la economía ecuatoriana: la deuda externa.<sup>118</sup>

En el periodo 1950-1971 el Estado ecuatoriano tuvo un papel central en la integración nacional mediante la inversión pública y la ampliación del mercado interno. Durante el periodo de la Junta Militar (1963-1966) el Estado realizará además los primeros esfuerzos para impulsar el proceso de industrialización, con grandes obstáculos debido a la escasez de divisas (Carrasco *et al.*, 2011). La industrialización del país cobrará especial relevancia en los años sucesivos durante el denominado “*boom* petrolero” (1972-1981). En el transcurso de esta fase, el descubrimiento de relevantes yacimientos petrolíferos en la Amazonía y la sucesiva producción y exportación de crudo generan ingentes recursos que permiten la industrialización vía sustitución de importaciones. Así pues, la economía nacional crece a un ritmo inédito y genera recursos que permiten aumentar de forma significativa el gasto público. A manera de ejemplo, en 1972 y 1973, el país creció a una tasa del 14% y 25% respectivamente. Durante todo el *boom*, la economía creció además a un promedio superior al 8% y se calcula que el PIB per cápita aumentó del 72% (Correa, 2009:19).

Los beneficios de este modelo, permitieron una mayor redistribución de recursos, pero no consiguieron alterar la estructura económica del país. A este respecto, no sólo no se alcanzó la industrialización de la economía, sino que se crearon nuevos problemas o aumentaron algunos de los ya existentes. La deuda pública externa creció de manera exponencial, pasando de 229 millones de dólares en 1970 a 4.416 millones en 1981. La economía nacional se volvió altamente dependiente del petróleo y de las oscilaciones de su precio a nivel internacional. Por otro lado, en lugar de disminuir, las importaciones industriales aumentaron y la generación de empleos a lo largo de todo el proceso fue valiosa pero insuficiente para cubrir la creciente demanda de trabajo de la población,

---

<sup>118</sup> Como menciona Acosta (2006b), el monto inicial de este importe fue herencia de la guerra de independencia, pero su volumen creció de forma exponencial en el periodo del auge petrolero y luego durante el periodo neoliberal.



concentrada en Quito y Guayaquil a causa de la urbanización de la sociedad (Correa, 2009).

En la década de los ochenta, la excesiva dependencia del petróleo provocó que, con la disminución de su precio en el mercado internacional, comenzara una sucesión de carencias y crisis económicas para el Ecuador. Este elemento, aunado a la crisis latinoamericana de la deuda permitió justificar la aplicación de políticas de estabilización y ajuste en toda la región. Aun así, la implantación del modelo neoliberal en Ecuador se verificó de forma tardía, gradual y en medio de graves conflictos sociales y políticos. Bajo la premisa de ineficiencia del sector público, sus políticas mermaron el protagonismo estatal en todas las esferas, pero no generaron mayor crecimiento económico ni bienestar. Por esta razón, el ingreso por habitante en 1998 era apenas un 5% superior al de 1980, con un crecimiento anual del 0,3% (Larrea, 2004:23).

En los años siguientes, durante el periodo 1981-1998, la economía ecuatoriana creció a un promedio anual de 2,5%; pero en 1999, el país registró la mayor caída del PIB con una disminución del 30,1%, y una reducción del PIB por habitante de casi 32%. Durante este proceso, y como resultado de la inestabilidad del sistema financiero, el gobierno del entonces presidente Jamil Mahuad decretó el feriado bancario y el congelamiento de los depósitos privados. A continuación, el 9 de enero de 2000 se decretó la eliminación de la moneda nacional y la sucesiva dolarización de la economía ecuatoriana, poniendo fin a la política monetaria del país y provocando enormes pérdidas para la población (Acosta y López, 2003:5).

La crisis económica de 1999 fue la mayor crisis financiera experimentada en la historia del país, pero asumió proporciones trágicas debido a factores de naturaleza estructural y coyuntural. Entre los primeros se deben mencionar, a juicio de Acosta (2006b, 2006c), la histórica debilidad del mercado interno, el bicentralismo nacional con la constante pugna de poderes entre la Costa y la Sierra del país, así como los elevados índices de corrupción nacional y los fundamentales recursos destinados al pago de la deuda externa, cuyas dimensiones habían crecido a un ritmo desproporcionado desde el auge petrolero. En otro orden de ideas, procesos como el fenómeno natural de El Niño, el conflicto militar de 1995 con el Perú y factores exógenos como la caída de los precios del petróleo o la crisis asiática, tuvieron también impactos negativos sobre la economía nacional. La fuga de capitales y procesos como el

salvataje bancario completarían el panorama, dando al lugar al peor periodo económico del país.

Junto a la crisis económica, desde el retorno a la democracia, la sociedad ecuatoriana, fue también víctima de una profunda crisis de gobernabilidad que determinó una elevada inestabilidad de los cargos públicos. En este sentido, en el periodo 1979-2006, el país contó con 11 diversos mandatarios presidenciales, que ejercieron sus funciones en promedio durante dos años (Fontaine y Fuentes, 2011:247). Ambos elementos permitieron la llegada al poder de propuestas alternativas y determinaron desde 2006, el fin de un ciclo turbulento de la historia ecuatoriana. Desde entonces, en un proceso no exento de contradicciones, el gobierno del Movimiento Alianza País liderado por Rafael Correa Delgado dirige las riendas de la nación. Los elementos más sobresalientes de esta nueva fase, así como algunas de las principales transformaciones a las que ha dado lugar serán objeto de análisis de apartados posteriores.

## 4.2 DESPLAZAMIENTOS HUMANOS EN Y DESDE ECUADOR

### 4.2.1 *LA MOVILIDAD HUMANA INTERNA*

Históricamente la formación del territorio nacional del Ecuador se corresponde con la extensa ocupación hacia el este y el oeste de los espacios tropicales del país (Velasco, 1988). Su consolidación es fruto de un proceso continuo de movilidad de personas que ha dado origen a la redistribución geográfica de sus habitantes y a la heterogeneidad que caracteriza a su sociedad. En las fases anteriores a la llegada de los conquistadores, durante la conquista, la lucha por la independencia, y finalmente durante el periodo republicano, el país ha experimentado varios flujos migratorios.

A inicios de la República, la población del Ecuador estaba compuesta por cerca de 500.000 habitantes. Más de la mitad de la población se concentraba en la región Sierra, y los principales distritos a nivel nacional eran Quito, Cuenca, Guayaquil y Loja (Lara, 2010). Desde entonces, los desplazamientos dentro del territorio nacional han desempeñado un papel de vital importancia en las transformaciones socioeconómicas del país y en la vida de millones de personas. A lo largo de la historia republicana, los procesos migratorios internos, teniendo como principales polos de atracción las

ciudades de Quito y Guayaquil, coinciden en gran medida con los ciclos de auge y bonanza determinados por los modelos económicos adoptados. No ha sido menor tampoco, la influencia ejercida por el proceso de urbanización del país y su desigual crecimiento económico.

A partir de 1860, en correspondencia con el auge cacaotero de la provincia del Guayas se originará, por ejemplo, un expresivo flujo de personas de la Sierra -provenientes principalmente de las provincias de Chimborazo, Azuay y Cañar- hacia la Costa del país. En 1920, la movilidad interna se vinculará también a la producción de caña de azúcar y, entre 1948 y 1965, a la producción bananera. Estos procesos, determinados por las transformaciones económicas experimentadas por las economías de ambas regiones y sus diversas densidades poblacionales, supondrán fundamentales cambios en las sociedades afectadas y determinarán una mayor integración entre sus territorios a través de la apertura de nuevas vías de comunicación y obras de infraestructura. Aunque su carácter fue esencialmente masculino, debido a las necesidades de producción agrícola, fue también relevante la participación de mujeres en el servicio doméstico y en el comercio informal. En los años siguientes, con la producción de banano, las mujeres se incorporarán también en los trabajos de lavado y empacado de la fruta (Camacho y Hernández, 2005).

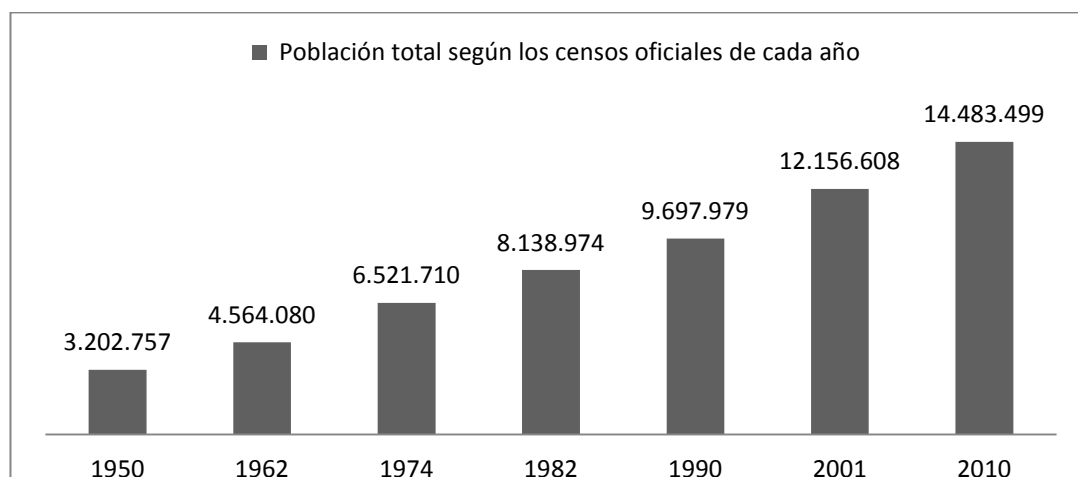
Los ciclos productivos apenas mencionados produjeron considerables recursos para las economías locales y supusieron escasos beneficios para las poblaciones migrantes. Este episodio es una consecuencia directa del modelo primario exportador que favoreció especialmente a las burguesías de Quito y Guayaquil. Por esta razón, las crisis de producción de estos productos y especialmente del cacao, produjeron una aceleración de los flujos rurales en dirección a las urbes. Así, no sólo aumentaron las disparidades entre zonas urbanas y rurales, sino que se profundizaron las asimetrías locales, con el consecuente crecimiento de barrios y zonas marginales en las ciudades, carentes de recursos básicos. Además, pese a los proyectos de integración territorial promovidos por las élites regionales mediante grandes obras de infraestructura, no se concretaron reformas básicas como la agraria, lo que provocó ulteriores desplazamientos de población desde el campo a la ciudad, y desde las pequeñas urbes hacia las grandes ciudades (Acosta, 2006c).

Más tarde, las migraciones cambian de ruta y se dirigen a la Amazonía o región oriental. Dicha región fue objeto de incursiones de habitantes provenientes de la Sierra sur del país desde las primeras décadas del siglo XX, pero su colonización como estrategia nacional es promovida por el Estado ecuatoriano solo a partir de los años cincuenta (Ayala, 2013). En 1964 la Junta Militar de Gobierno promulga, por ejemplo, la Ley de Colonización y Reforma Agraria que busca la reactivación de grandes territorios baldíos en la Sierra y el Oriente del país, a la vez que pretende disminuir el éxodo del campo hacia las grandes ciudades. Se produce, por esta vía, una migración dirigida por parte del Gobierno ecuatoriano que se ve reforzada por la explotación petrolera a gran escala desde los años setenta. La atracción que ejerce el Oriente para la migración interna permite, por un lado, la expansión de la frontera agrícola ecuatoriana, y por otro, amplía de forma reveladora los destinos de sus protagonistas. La Amazonía se convertirá así en meta de hombres y mujeres migrantes, especialmente provenientes de las provincias de Azuay, Manabí y Loja, que buscan asegurar su sobrevivencia y la de sus familias. Con todo, el *boom* petrolero de los años setenta, no sólo cambió los polos tradicionales de atracción de la migración interna ecuatoriana, sino que produjo importantes recursos que permitieron la aplicación de un nuevo modelo económico basado en la estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Empero, los beneficios de este proceso al igual que en periodos precedentes, no se extendieron a toda la población, sino que se concentraron en el desarrollo del sector urbano: dando lugar a procesos de movilidad perennes desde las regiones rurales hacia las urbanas.

En la década siguiente, debido a la crisis económica que vivió el país, se aceleraron nuevamente los flujos migratorios especialmente en dirección a Quito y Guayaquil. A resultas de este proceso, la población ecuatoriana ha experimentado un notable crecimiento, a la par de un acelerado proceso de urbanización (ver gráficos 3 y 4). De acuerdo al último Censo de Población y Vivienda del 2010, el 62,8% de la población del país vive en ciudades grandes y medianas, mientras que en el primer censo de 1950, la población urbana representaba apenas el 28,5%. A lo largo de las últimas décadas las provincias de Pichincha y Guayas se han consolidado como las mayores receptoras de población a nivel nacional. Sus respectivas capitales Quito y Guayaquil, además de ser los principales polos de desarrollo económico del país, se han convertido en los destinos preferidos de la migración interna, debido también a factores de carácter ideológico.

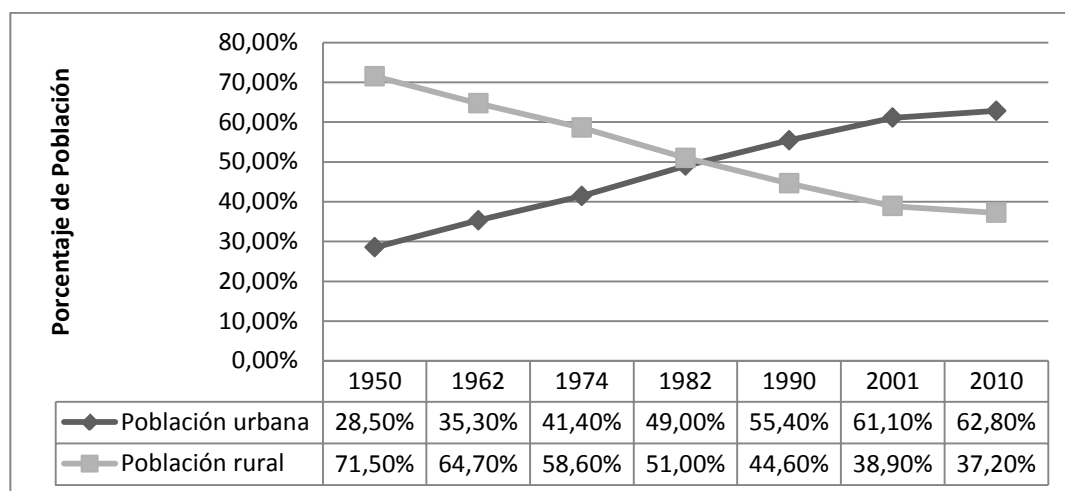
Como argumenta Acosta (2006a), en relación a dichas ciudades hay un cierto fetichismo que provoca que la población las vea con frecuencia como la clave del éxito, tierra de oportunidades o una fuente de felicidad.

**Gráfico 3. Crecimiento de la población ecuatoriana en el periodo 1950-2010.**



Elaboración propia. Fuente: INEC.

**Gráfico 4. Porcentajes de población urbana y rural en Ecuador en el periodo 1950-2010.**



Elaboración propia. Fuente: INEC.

En menor proporción, ciudades como Cuenca y Ambato en la Sierra ecuatoriana, registran también un representativo porcentaje de población urbana. Así y todo, las cifras oficiales confirman que la concentración en las ciudades del país continúa siendo especialmente significativa en la Costa. En 2010 esta región concentraba el 60% de la

población urbana del país, mientras que el 37% residía en la Sierra y el 3% en el Oriente y en la región Insular. Finalmente, si concebimos las migraciones internas y externas como procesos íntimamente relacionados, podemos observar que el acelerado crecimiento de la población ecuatoriana, al igual que su fuerte movilidad interna; ha influenciado los flujos migratorios en dirección a Norteamérica, Europa y otros destinos, posibilitando con ello la formación de redes y contactos entre sus protagonistas, así como la coincidencia entre destinos de llegada y salida. En este sentido, la migración internacional puede ser vista como la ampliación de las estrategias de sobrevivencia y búsqueda de bienestar de familias ecuatorianas más allá de las fronteras del país.

#### 4.2.2 PRIMERAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

Durante el siglo XX los primeros desplazamientos de población ecuatoriana se dirigieron especialmente hacia los Estados Unidos. La presencia de ciudadanos ecuatorianos en ese país se registra desde la década de los treinta, pero adquiere un carácter conspicuo sólo en la década de los setenta, como resultado de la crisis de producción de los sombreros de paja toquilla en el Austro ecuatoriano (Jokisch, 2001; Herrera, 2008a).

Los sombreros de paja toquilla, internacionalmente conocidos como *Panama hats* constituyen un producto tradicional de fabricación y exportación en diversas provincias del país como Azuay, Cañar y Manabí. No obstante, durante el segundo conflicto bélico mundial, en un contexto de modernización y transformación de hábitos, se verificó una significativa reducción de la demanda de este producto en su principal país de importación: Estados Unidos. Contemporáneamente, sus intermediarios y distribuidores, optaron por importar sombreros provenientes de otros países a costos menores. Los impactos de este proceso en las provincias ecuatorianas de Azuay y Cañar fueron graves y produjeron la pérdida de empleos y la ausencia de alternativas de sobrevivencia para diversas familias. Muchos de los antiguos productores y comercializadores del producto en los Estados Unidos vieron entonces en la emigración una salida laboral y de subsistencia. Emprendieron, de esta suerte, un flujo migratorio de larga duración, dirigido especialmente hacia New York. Algunas de las características más sobresalientes de estos flujos es que estuvieron compuestos por

población joven, prevalentemente masculina y en muchos casos tuvieron un carácter irregular (Gratton, 2005; Stone-Cadena, 2013).

Aunado a los factores apenas mencionados, cabe destacar que en las provincias ecuatorianas de Azuay y Cañar, la agricultura de subsistencia no ofrecía a los campesinos locales las garantías necesarias para permanecer en sus lugares de origen. En efecto, a los problemas relacionados con la productividad se sumaba la concentración de la tierra y la precariedad de su propiedad. Por último, muchos de los inmigrantes pioneros contaban con un “curriculum migratorio” debido a experiencias previas de desplazamiento nacional en dirección a la Costa del país (Jokisch, 2001).

Desde los años cuarenta empieza a registrarse también un flujo específico de migración laboral *Kichwa* Otavalo en dirección a Colombia, que se extendió luego a otros destinos regionales, Norteamérica, Europa y Asia. Paralelamente, la emigración hacia Estados Unidos<sup>119</sup> originaria de las provincias de Azuay y Cañar, se mantiene y aumenta debido a la salida de población proveniente de las provincias de Manabí, Guayas y El Oro en la Costa ecuatoriana. Dichos flujos fueron estimulados por la fase expansiva de la economía norteamericana y la demanda de mano obra para sectores como la hostelería y la construcción, así como por la existencia de políticas migratorias menos restrictivas de las actuales que facilitaron la permanencia de dichas personas en el país (Jokisch, 2001; Jokisch, 2007).

En las décadas de los setenta y ochenta, la emigración ecuatoriana a Estados Unidos representaba menos del 0,4% de la población del país (Oleas y Hurtado, 2011). A este destino pronto se agregaron en orden decreciente Canadá, Venezuela, Colombia, Australia y países escandinavos. Junto a las motivaciones en el país de salida, estos nuevos flujos fueron estimulados por razones coyunturales como el *boom* petrolero experimentado por Venezuela o las políticas de atracción de mano de obra cualificada puestas en marcha por el gobierno de ese país. Precisamente, la mayor parte de los emigrantes de este periodo fueron profesionales, técnicos, trabajadores y comerciantes, originarios especialmente de las provincias de Otavalo y Manabí.

En los años sucesivos hasta 1998, la emigración continuó dirigiéndose hacia los Estados Unidos y empezó a tener lugar también en Europa. En el primer destino, las

---

<sup>119</sup> Para una reconstrucción completa de los diversos periodos de la inmigración ecuatoriana hacia los Estados Unidos consultar Stone-Cadena (2013).

comunidades ecuatorianas siguieron estando compuestas por población proveniente de Azuay y Cañar, en razón de las redes y cadenas migratorias formadas a lo largo de varias décadas. Esta población continuó también siendo prevalentemente campesina y artesana rural y se concentró en el área metropolitana de Nueva York y en los estados de Florida, California e Illinois. Además de los Estados Unidos, los ecuatorianos empezaron a dirigirse también a destinos europeos como España e Italia. En el primer caso, aunque la presencia de ecuatorianos es más antigua, la migración de este colectivo adquiere relevancia a partir de los años noventa cuando se registra un flujo migratorio proveniente de la provincia de Loja. Los emigrantes de esta fase son originarios de los cantones de Macará, Calvas y Espíndola, ubicados en la frontera con el Perú. Alentados por las experiencias favorables de la migración peruana hacia España, estos flujos se ven también estimulados por el conflicto armado con el país vecino.<sup>120</sup> Desde la segunda mitad de los noventa, a estas salidas de población se agregan las migraciones de Saraguros provenientes también de la provincia de Loja. Ambos flujos sentarán las bases para la significativa llegada de población ecuatoriana a España desde finales de la misma década (Gómez *et al.*, 2007:33).

En el caso de Italia, los primeros migrantes ecuatorianos son estudiantes y personas residentes en el país por motivos profesionales o personales. No obstante, a partir de los noventa, tanto profesionales como obreros cualificados viajarán a este país buscando mejores condiciones de vida (Avilés, 2005). De allí en adelante se acelerarán los flujos con una elocuente participación femenina. Estos emigrantes, pasarán así, a ocuparse de servicios asistenciales y domésticos, además de vincularse a los sectores de servicios, transporte, limpieza y construcción. De forma paralela a estos procesos, aunque en menor proporción, continuarán los flujos migratorios regionales y aquellos dirigidos hacia Canadá y Australia, aunque el abanico de destinos se ampliará de forma paulatina para incluir países como Inglaterra, Francia, Alemania y otros Estados extra continentales.

---

<sup>120</sup> El conflicto bélico entre Ecuador y Perú tuvo lugar durante los meses de enero y febrero de 1995. Sus orígenes se remontan a las disputas territoriales entre ambos países, surgidas con la formación de los actuales Estados nacionales y la determinación de sus fronteras. En concreto, el conflicto de 1995, también denominado por las historiografías nacionales como Conflicto del Cenepa o Guerra de Tiwinza, tuvo como origen las divergencias en torno a la interpretación del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y al establecimiento de los límites territoriales en un área geográfica de aproximadamente 100 km<sup>2</sup>, en un sector de la frontera ubicado al suroriente de Quito. Dicho enfrentamiento culminó el 17 de febrero de 1995, cuando se firmó en Brasil la Declaración de Paz de Itamaraty, que puso fin al conflicto y estableció el retiro de las tropas de ambos países (Bonilla, 1996).



#### 4.2.3 LA “FUGA MIGRATORIA”

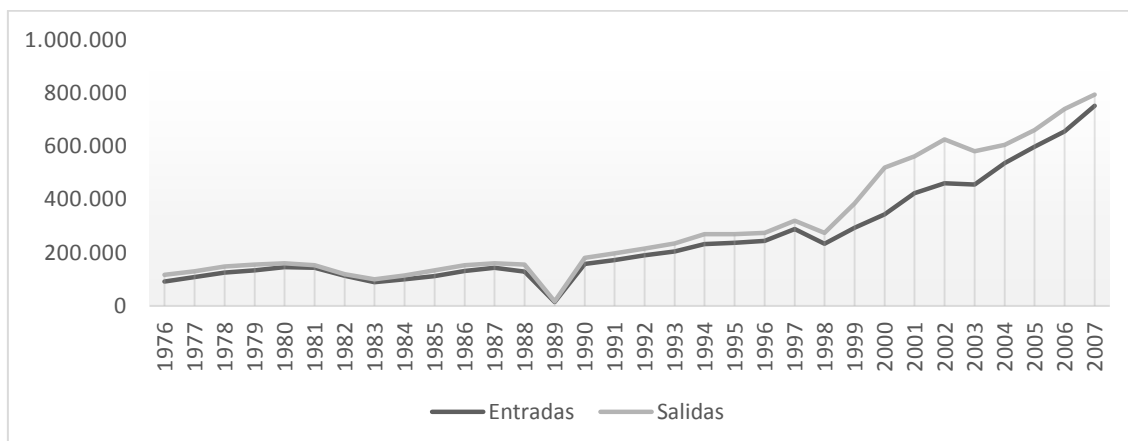
Como fue reseñado en apartados anteriores, la crisis económica, política y social que el Ecuador vivió a finales de los años noventa, dejó un saldo profundamente negativo para su sociedad. La población del país -específicamente los sectores medios y populares- fue la principal víctima de esta situación pues, tanto su poder adquisitivo como su capacidad de consumo, se vieron severamente afectados. Junto a estos elementos, los ecuatorianos tuvieron que hacer frente también a la extensión del desempleo, la informalidad y la precariedad, por un lado; y por otro, al aumento de la inseguridad ciudadana, debido a la pobreza y a la falta de alternativas para ciertos sectores de la población. Todo esto ocurrió en un contexto de escaso protagonismo estatal y de reducción de servicios básicos en ámbitos como la salud, la educación y la vivienda, amén de la reducción o eliminación de subsidios para bienes de primera necesidad.

En esta coyuntura se produjo un “*boom* migratorio”, es decir, un flujo migratorio sin precedentes en la historia del país<sup>121</sup> que disparó la salida de ecuatorianos desde 1998 hasta la primera mitad de los años 2000 y alteró profundamente su saldo migratorio (ver gráficos 5 y 6). Los elementos de mayor contraste de este nuevo flujo respecto a las salidas de población anteriores fueron su velocidad y volumen, lo que convirtió al país en el principal emisor de emigrantes de la región andina y uno de los más importantes expulsores de población de América Latina. En apenas seis años, durante el periodo 1999-2005 se calcula que salieron del país entre 1.400.000 y 1.600.000 personas (Herrera, 2008a).

---

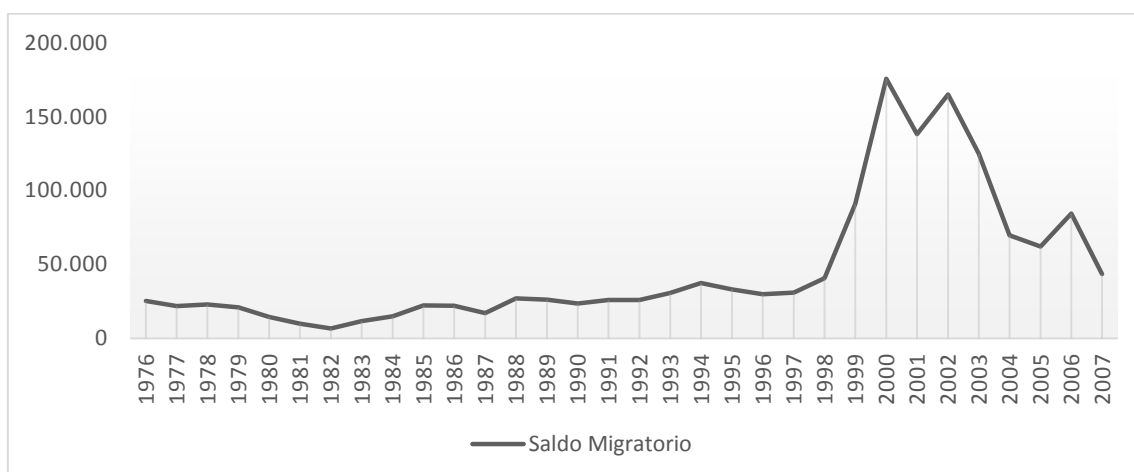
<sup>121</sup> El proceso migratorio experimentado por la sociedad ecuatoriana a partir de finales de los noventa también ha sido denominado como “estampida” (Ramírez y Ramírez, 2005) o “diáspora” (Acosta, López y Villamar, 2004b; Acosta, 2006b).

**Gráfico 5. Entrada y salida de población ecuatoriana en el periodo 1976-2007.**



Elaboración propia. Fuente: Dirección Nacional de Migración.

**Gráfico 6. Saldo migratorio ecuatoriano en el periodo 1976-2007.**



Elaboración propia. Fuente: Dirección Nacional de Migración.

Si bien existen múltiples variables que explican los procesos migratorios a través de la importancia de factores de expulsión o atracción, la existencia de redes o de imaginarios alrededor del proceso; la emigración ecuatoriana de este periodo constituye en gran medida una respuesta a fenómenos nacionales de heterogénea naturaleza e inadecuadas respuestas estatales. A juicio de autores como Acosta (2006b; 2006c), Larrea (2004), Ramírez y Ramírez (2005), Vos et al. (2000), entre los principales sucesos conviene señalar:

- a) La crisis financiera de 1999 que surgió a raíz del agotamiento de la reserva monetaria y de un significativo aumento del déficit fiscal. Sus resultados más

notables fueron la extrema devaluación de la moneda nacional y la crisis bancaria que determinó la quiebra de la mayor parte de las instituciones financieras privadas del país;

- b) La operación de salvataje bancario que, mediante el establecimiento de un “feriado” para las instituciones financieras, provocó el congelamiento de los depósitos, la imposibilidad de uso del dinero por parte de los ciudadanos, y una vez concluido, su devolución en valores reales menores, por lo que, adquirió carácter confiscatorio;
- c) La inflación que a fines de 1999 era del 60,7%, la especulación financiera, la quiebra generalizada de empresas, la disminución del crédito, la menor actividad económica y la reducción del consumo. Estos elementos se tradujeron conjuntamente en: el aumento del desempleo que pasó de 9,2% al 16,9% de la PEA entre junio de 1998 y 1999; la reducción del salario mínimo real de 25% a lo largo de 1999 y la reducción de ingresos tributarios por parte del Estado que respondió suspendiendo temporalmente el pago de salarios a funcionarios públicos y de transferencias a gobiernos locales;
- d) El excesivo peso de la deuda externa y la primacía del pago de este rubro en detrimento del gasto social por parte del Estado. En 1998 la deuda externa del país ascendía a 16.400 millones de dólares y entre 1995 y 2000 su servicio supuso en promedio el 9% del PIB. De forma opuesta, pese a las variaciones anuales, a lo largo del mismo periodo, el gasto social disminuyó drásticamente y en el 2000 representaba el 3,6% del PIB; un porcentaje menor del registrado en 1980;
- e) La fuga de capitales y la dolarización de la economía nacional a un tipo de cambio artificialmente fijado en 25.000 sucres por dólar. Este proceso produjo ingentes pérdidas para la población y dejó grandes secuelas sobre la inflación, las tasas de interés y la competitividad nacional, principalmente a lo largo de los primeros años de aplicación;
- f) Los efectos del fenómeno natural de El Niño y las plagas que afectaron los cultivos, la pesca y la producción de camarón en la Costa del país. Los impactos de estos fenómenos no se circunscribieron a los bienes primarios, sino que afectaron la infraestructura vial, sanitaria y de telecomunicaciones de las regiones afectadas, además de destruir empleos e incidir sobre el comercio y las exportaciones nacionales. A título ilustrativo, la CEPAL (1998) calculó que los

daños directos e indirectos ocasionados por dicho fenómeno en 1997 y 1998 ascendían a 2,869.3 millones de dólares;

- g) La inexistencia de políticas nacionales de empleo y de una estrategia de protección social sólida debido a que, en el marco del modelo neoliberal, sólo se crearon políticas focalizadas para pobres e indigentes, cuyos efectos no pudieron hacer frente a los embates de la crisis;
- h) La elevada inestabilidad política y los altos índices de conflictividad social derivados del empeoramiento de las condiciones de vida de la población, así como a una serie de levantamientos, huelgas y paros de sectores sindicales, indígenas, medios y populares.

Los impactos de todos estos factores tuvieron mayores repercusiones sociales, en primer lugar, gracias a la coyuntura internacional caracterizada por la caída de los precios del petróleo en 1998 y la crisis financiera internacional surgida en el Sudeste Asiático en 1997. En segundo lugar, como arguyen Acosta (2006c) y Larrea (2004), la profundidad que asumió la crisis de finales de los noventa para la sociedad ecuatoriana no es ajena, sino que se encuentra íntimamente asociada a los problemas estructurales del país entre los que se deben mencionar: las deficiencias del desarrollo institucional y político; el centralismo, los problemas relativos a la integración nacional y la fragilidad del mercado interno; la falta de competitividad de la economía nacional y los escasos vínculos entre los sectores productivos; el carácter rentista y poco innovador de la clase dirigente local; y por último, la profundas asimetrías regionales, sociales, étnicas y económicas que lo caracterizan. En la misma medida, la cuantiosa expulsión de población ecuatoriana durante esta fase es reflejo de las transformaciones provocadas por la profundización de políticas neoliberales, ampliación de las desigualdades entre Norte y Sur del mundo e incremento de la demanda de mano de obra en los países desarrollados, en un contexto de reestructuración del capital global.

Como efecto de estos sucesos, entre 1995 y 2000, la sociedad ecuatoriana experimentó el empobrecimiento más acelerado en la historia de América Latina y un notorio aumento de la desigualdad social. Justamente, entre 1990 y 2000, el número de pobres pasó de 3,9 a 9,1 millones, mientras que la extrema pobreza se duplicó de 2,1 millones a 4,5 millones. Las tres principales ciudades del país (Quito, Guayaquil y Cuenca) experimentaron los peores efectos de este proceso y en las mismas el porcentaje de pobreza pasó del 34 a 71%. De forma paralela, el 20% más rico del país

aumentó sus beneficios del 52% a más del 61%, mientras que el 20% más pobre los redujo del 4,6% a menos del 2,5% (Acosta y López, 2003:3).

Frente a la dramática situación apenas ilustrada, la emigración actuó, en primer lugar, como una estrategia de sobrevivencia personal y familiar. Desde el punto de vista colectivo, este fenómeno fue además una válvula de escape, y contemporáneamente de seguridad, pues permitió que las condiciones del país no se deteriorasen aún más y que quienes permanecieron pudiesen experimentar una cierta mejoría de sus condiciones de vida, gracias a la recepción de remesas y a la disminución de los niveles de desempleo. La masiva salida de población ecuatoriana durante esta fase se vio ulteriormente estimulada gracias a la desconfianza generalizada de los ecuatorianos frente a un país “sin futuro”, y a la creencia de que objetivos como el bienestar económico y la felicidad serían alcanzados solo en el exterior.

Como sostiene Vallejo (2004), antes de la emigración física, en el Ecuador se produjo una emigración “simbólica” por medio de la difusión de imaginarios de modernidad y desarrollo situados fuera del país, amén del consumo y la constante exposición a productos e ideas de éxito en torno a lo extranjero. Precisamente, en plena vigencia del neoliberalismo y como resultado del fracaso de la estrategia desarrollista impulsada por el Estado ecuatoriano desde la década de los setenta, la emigración se convierte en una estrategia privada, no sólo de sobrevivencia, sino de alcance de bienestar. La responsabilidad pública de garantías y derechos socioeconómicos pasa, por así decirlo, del Estado al migrante (individual o colectivo) que se convierte en el único capaz de velar por sí y los suyos. Pero, al margen de las motivaciones que alimentaron estos flujos, su fomento y continuidad fueron posible debido a la existencia de redes sociales y familiares (Ramírez y Ramírez, 2005; Pedone, 2006; Lagomarsino y Torre, 2007).

El Censo de 2001 menciona que el 84,5% de las personas que salieron de Ecuador en el periodo 1996-2001, lo hicieron para trabajar en el país de destino. Con todo, la emigración de esta fase asume un carácter complejo y rasgos heterogéneos debido a las motivaciones que la fomentan y a factores como la proveniencia, el género, la edad y los destinos seleccionados por sus protagonistas. En contraste con los flujos hasta entonces registrados en el país, el 73% de los emigrantes de este nuevo periodo eran urbanos, de clase media y media baja, originarios de las dos principales ciudades del

país: Quito y Guayaquil, urbes que como vimos hace poco, fueron los escenarios más afectados por la pobreza y el aumento de la desigualdad social. Además, si anteriormente la salida de población estaba restringida a pocas provincias, en esta ocasión la emigración se extiende a otras regiones, aunque con incidencia diferenciada, y adquiere, por lo tanto, carácter nacional.

Por otro lado, la emigración ecuatoriana de este periodo es predominantemente joven y se encuentra en plena etapa productiva y reproductiva. A este respecto, los datos del Censo de 2001 indican que, en el momento de salir del país, el 57% de los ecuatorianos tenía entre 18 y 30 años edad, mientras que si contemplamos a las personas que en ese mismo momento tenían hasta cuarenta años, dicha cifra alcanza el 80%. Además, aunque la mayor parte de los emigrantes ecuatorianos de esta fase no posee niveles de formación superior, presenta en general un nivel educativo mayor en comparación a la media del país. La Encuesta ENEMDU de 2007 estimaba, por ejemplo, que el 19,42% de la población ecuatoriana fuera del territorio nacional contaba con estudios universitarios. Los niveles de escolaridad eran superiores en la población femenina respecto a la masculina. Así, el 49,7% de las mujeres tenía educación secundaria y un 22,4% educación superior, mientras que para los varones dichos niveles eran 45,7% y 17% respectivamente (Herrera, 2008a).

A lo largo de este periodo, la emigración ecuatoriana contó además con un elevado protagonismo femenino y una notable presencia de niños y jóvenes. La emigración femenina se verificó en un contexto de mayor participación e inserción laboral de las ecuatorianas como resultado de los cambios del papel de la mujer en la sociedad nacional. Su salida respondió a la búsqueda de mejoría social frente al deterioro de sus condiciones económicas, aunque se vio también influenciada por la demanda y las facilidades de inserción laboral en las sociedades de destino, así como por factores de género como la violencia doméstica, las imposiciones patriarcales, los problemas conyugales, o la voluntad de procurar horizontes más amplios en otras naciones (Camacho y Hernández, 2005; Herrera *et al.*, 2005). De otra parte, la salida de madres y padres de familia produjo en un primer momento la transformación de las dinámicas familiares vigentes hasta entonces en el país y un extenso debate nacional sobre los costos sociales de la emigración. Los niños y jóvenes que permanecieron en territorio nacional quedaron al cuidado de familiares o vecinos que asumieron las veces de sus progenitores ausentes. Posteriormente, en base a la normativa migratoria de los países

de recepción, muchos niños y adolescentes emigrarían también en función de las estrategias de reunificación familiar.

En el transcurso de esta fase, además de Norteamérica, la emigración ecuatoriana empieza a dirigirse de forma significativa a Europa del Sur. Los Estados Unidos son sustituidos por España e Italia como metas privilegiadas de destino. En menor medida, la presencia de ecuatorianos adquiere relevancia también en otros países europeos como Francia, Bélgica, Suiza, Holanda, Alemania e Inglaterra. Finalmente, de acuerdo a elementos específicos como la demanda de profesionales sanitarios o la emigración estudiantil, Chile, Argentina y México sobresalen también como destinos migratorios de los ecuatorianos a nivel regional.

#### *4.2.4 DE NORTEAMÉRICA AL SUR DE EUROPA: ESPAÑA E ITALIA COMO PRINCIPALES CONTEXTOS DE RECEPCIÓN DE LA EMIGRACIÓN ECUATORIANA RECIENTE*

Desde su concepción, el “sueño americano” ha sido históricamente uno de los principales factores de atracción de inmigrantes hacia los Estados Unidos (Jillson, 2004).<sup>122</sup> En el caso de América Latina, la hegemonía estadounidense ejercida en diversas esferas y especialmente la influencia cultural y los imaginarios existentes sobre el país, alimentaron desde muy temprano idealizaciones sobre su modelo económico, estilo de vida, formas de meritocracia y oportunidades de movilidad social ascendente.<sup>123</sup> Para los ecuatorianos, como para muchos otros colectivos de población, la llegada a los Estados Unidos se convirtió así en una forma directa de entrar en contacto con la modernidad y obtener las dádivas del desarrollo, inalcanzadas en su país de origen.

---

<sup>122</sup> El sueño americano hunde sus raíces en la historia de la formación de los Estados Unidos de América donde comenzó a gestarse debido a la mayor libertad e igualdad de oportunidades que los colonos poseían en comparación a las estructuras tradicionales todavía vigentes en Europa. A lo largo de su historia, el sueño americano fue convirtiéndose en un mito que influencia tanto a la población residente en el país como a los migrantes que anhelan llegar a esta “tierra de oportunidades” en búsqueda de riquezas, libertad, movilidad social y felicidad. En concreto, el sueño americano está basado en la excepcionalidad que representan los Estados Unidos en relación a cualquier otro territorio terrestre para el conseguimiento de metas, y como espacio “donde todo es posible” con esfuerzo y perseverancia (Jillson, 2004). Este mito ha sido adaptado desde la fundación del país, y pese a que la realidad ha revelado algunas problemáticas como la desigualdad social, la pobreza y la exclusión de millones de personas, el sueño prevalece alimentándose de las aspiraciones de nacionales y recién llegados.

<sup>123</sup> Desde la óptica de los estudios culturales, para García Canclini (2002), esto se debe en gran medida a que en el marco de la globalización, las industrias culturales empezaron a ocupar un lugar cada vez más central en el mundo, pero los países latinoamericanos fueron perdiendo su capacidad de producción endógena a favor de las industrias estadounidenses y en menor medida europeas.

En los años noventa, de acuerdo a estadísticas oficiales estadounidenses, residían en el país 191.198 ecuatorianos, pero sólo diez años más tarde, esta cifra alcanzó las 257.760 personas. Este cálculo no tiene en cuenta, sin embargo, a la población irregular, por lo que, en realidad subregistra su presencia en el país (Jokisch, 2001; Jokisch y Pribilsky, 2002). En los años sucesivos, este significativo número de personas favoreció la continuidad de los flujos en dirección hacia los Estados Unidos. La emigración ecuatoriana dirigida a ese país continuó efectivamente existiendo e incluso aumentó, en correspondencia con la crisis económica de finales de los noventa.

De forma simultánea, diversos factores influenciaron el curso de estas corrientes. Por un lado, desde la entrada en vigor del *Immigration Reform and Control Act* en 1986, las posibilidades de ingreso regular hacia los Estados Unidos se restringieron, al igual que se intensificaron los controles fronterizos y se castigó penalmente la contratación de inmigrantes irregulares por parte de empresarios locales. Este elemento disminuyó de forma notable las vías de acceso regular para la población ecuatoriana y determinó que, en su gran mayoría los migrantes optasen por rutas alternativas, pasando primero por Centroamérica y luego cruzando la frontera mexicana. Estos cambios, junto a la necesidad de acudir con más frecuencia a usureros y coyoteros decretaron un crecimiento exponencial de los costos, duración y peligrosidad del desplazamiento. Finalmente, entre finales de los noventa y comienzos de los 2000 la masiva interceptación de barcos pesqueros con a bordo miles de ecuatorianos hizo patente las cada vez mayores dificultades de ingreso para residir en la Federación (Jokisch, 2001; Jokisch y Pribilsky, 2002; Ramírez y Ramírez, 2005).

Los acontecimientos apenas descritos no eliminaron la emigración ecuatoriana hacia ese país, pero probablemente sí sirvieron para reorientar los flujos hacia nuevos destinos. Con todo, la elección de Europa y la transformación en España e Italia como nuevos puntos de arribo de la masiva emigración ecuatoriana de fines de siglo XX e inicios del XXI es inseparable de algunos factores de heterogénea naturaleza. En primer lugar, la diversificación de destinos fue una respuesta a la necesidad apremiante para individuos y familias ecuatorianas por encontrar estrategias de sobrevivencia en nuevos territorios. A su vez, las relativas facilidades de ingreso en ambos Estados supusieron un elemento de gran importancia. En efecto, a diferencia de las restricciones de la política de inmigración estadounidense, España e Italia no solicitaban visa a los ecuatorianos en el momento en el que se produjo el “boom migratorio”. El ingreso a estos países estaba



condicionado a la certificación de disponibilidad financiera, o a la existencia de parientes legalmente residentes en el territorio, capaces de solventar los gastos del entonces estimado “turista” ecuatoriano. Al mismo tiempo, el crecimiento de la emigración en dirección a ambos destinos es fruto directo del ciclo expansivo de sus economías y de la demanda de mano de obra para trabajos de baja calificación, muchas veces en el sector informal. A esto se unieron, además, las ventajas que las sociedades española e italiana ofrecían en términos culturales, lingüísticos, religiosos y de inserción social, a la par de los imaginarios existentes sobre ambos países dentro del más amplio “sueño europeo” (Goycochea, 2003).

A partir del momento en el que la economía ecuatoriana fue dolarizada, otro factor de atracción fue posiblemente la ventaja ofrecida por la tasa de cambio euro-dólar que ofrecía mayores beneficios a los ecuatorianos que recibían un salario en la moneda europea. Por último, sin restar importancia a los elementos de carácter económico, otros factores que determinaron la reorientación de los flujos migratorios de ecuatorianos hacia Europa fueron las perspectivas de movilidad social y obtención de derechos. Especial relevancia asumen en este escenario las migraciones que se produjeron en búsqueda de mayores niveles de igualdad, ausencia de discriminaciones étnicas, sexuales o de género, así como aquellos desplazamientos que se verificaron debido a la existencia de violencia intrafamiliar (Wagner, 2004; Camacho y Hernández, 2005; Pedone, 2006). Estos rasgos generales junto a los factores de expulsión de la sociedad de origen, nos permiten comprender el contexto en el que se produjo la llegada masiva de ecuatorianos en primer lugar a España y en segundo término a Italia. No obstante, la emigración hacia ambos destinos presenta especificidades y se verifica en el marco de relaciones bilaterales diferenciadas.

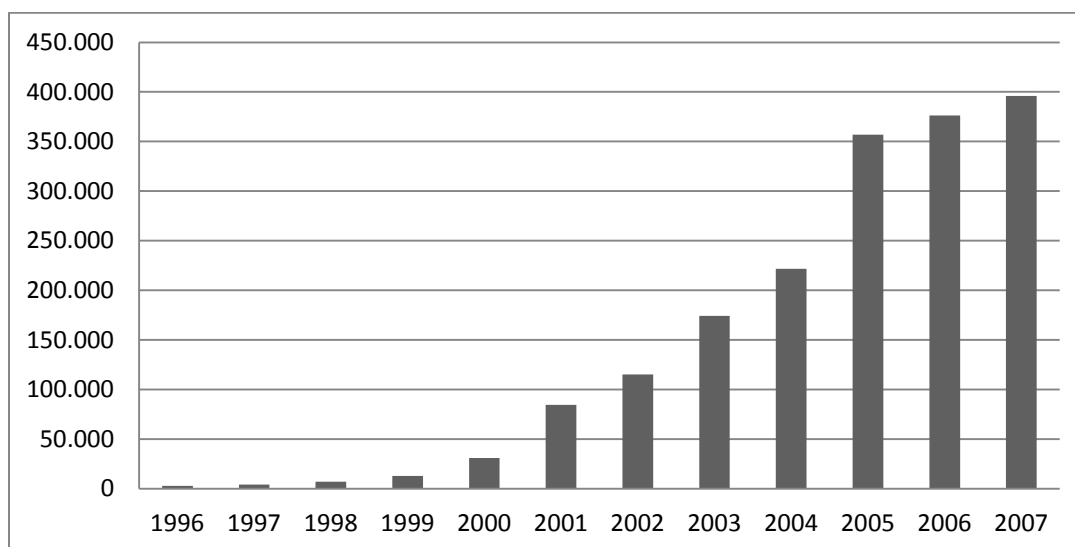
Hasta la primera mitad de los setenta, España fue un país esencialmente expulsor de población, mientras que la presencia de inmigrantes en su territorio era marginal. En la década siguiente, por el contrario, las transformaciones económicas, políticas y sociales experimentadas por el país junto a la entrada a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) modificaron su perfil, convirtiendo a España en un receptor creciente de población foránea. En este contexto empieza a registrarse la llegada progresiva de latinoamericanos y, dentro de este grupo, de ciudadanos ecuatorianos provenientes de diversas regiones del país.

En la década de los ochenta, la exigua comunidad de ecuatorianos estaba compuesta por perfiles diversificados y residía especialmente en las ciudades de Madrid y Barcelona (Jokisch y Pribilsky, 2002). No obstante, ya en 1991 la comunidad ecuatoriana superaba en volumen a los colectivos originarios de Brasil, Argentina y Venezuela, lo que facilitó su posterior crecimiento mediante la activación de redes y cadenas migratorias (Herrera *et al.*, 2005). Desde entonces, a Madrid y Barcelona se sumaron como destinos Murcia, Valencia, Alicante y Almería, con representativos núcleos de población también en Navarra, Asturias y la Isla de Gran Canaria.

Posteriormente, entre 1998 y 2001 -periodo reputado como el auge del proceso migratorio ecuatoriano- se registra una entrada masiva de personas y su presencia se generaliza a todo el territorio. Desde 2001, la inmigración ecuatoriana entra en una etapa de asentamiento y estabilización. A resultas de la imposición del visado, en 2003 los flujos disminuyen de forma drástica y aunque la inmigración persiste, esta se verifica sobre todo debido a procesos de reunificación familiar y de acuerdos binacionales sobre migración laboral (Gómez *et al.*, 2007:85).

La evolución de la migración ecuatoriana pasa entonces por diversas fases que permiten un aumento extraordinario de su presencia en territorio español hasta convertirse en uno de los principales colectivos de inmigrantes en el país (ver gráfico 7). En relación a los factores que fomentaron la llegada y continuidad de los flujos migratorios provenientes de Ecuador, diversas investigaciones (Gómez, 2001; Gómez *et al.*, 2007; Herrera *et al.*, 2005) han puesto de relieve que, amén de las dificultades impuestas para el ingreso de ecuatorianos en los Estados Unidos, la llegada de ecuatorianos se vio facilitada por factores como la facilidad para el ingreso al mercado español, debido a la existencia de un Convenio de Doble Nacionalidad y el Canje de Notas de 1963 entre ambos países que permitió su ingreso sin visado hasta 2003.

**Gráfico 7. Número de inmigrantes ecuatorianos residentes<sup>124</sup> en España en el periodo 1996-2007.**



Elaboración propia. Fuente: Anuarios Estadísticos de Inmigración, Secretaría General de Inmigración y Emigración. Observatorio Permanente de la Inmigración. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En la misma medida, el desarrollo económico español extensivo en mano de obra, requería trabajadores de escasa calificación para suplir las necesidades de sectores como la agricultura, la construcción y los servicios. Esto, aunado al rechazo de algunos sectores de la población española por desempeñar trabajos mal remunerados y de poco prestigio, favoreció el ingreso de inmigrantes. Para estos, aunque la remuneración de dichos empleos era inferior a la de ocupaciones ejercidas por ciudadanos autóctonos, la traducción del salario de euros a sus respectivas monedas nacionales los hacían atractivos. Por otro lado, los cambios demográficos y culturales operados en la sociedad española habían fomentado el ingreso creciente de las mujeres al mercado de trabajo, sin que su entrada estuviera acompañada de servicios sociales suficientes para cubrir su ausencia en la esfera doméstica. Este elemento provocó una creciente demanda de mano de obra femenina capaz de lidiar con labores juzgadas tradicionalmente “afines” a su género.

Algunos de los factores que permitieron la persistencia de la emigración ecuatoriana hacia España fueron también las redes sociales y los mecanismos de solidaridad existentes entre migrantes. Del mismo modo, la cobertura de los medios de

<sup>124</sup> Estas cifras expresan únicamente el número de ciudadanos ecuatorianos con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. Los datos existentes para el padrón municipal registran cifras muy superiores a las citadas, lo que evidencia -por lo menos en los periodos previos a los procesos de regularización- un elevado nivel de irregularidad en la inmigración ecuatoriana hacia el país.

comunicación nacionales sobre temas relativos a la emigración y al país huésped, difundió imágenes y estereotipos sobre ambos que en muchos casos sirvieron de alicientes para los posteriores flujos de población (Ramírez y Ramírez, 2005; Pedone, 2006). A estos factores se deben agregar las afinidades lingüísticas y culturales entre Ecuador y España, así como las facilidades ofrecidas por la legislación del país europeo para llevar a cabo procesos de regularización y reagrupación familiar. Así y todo, un análisis de las motivaciones que facilitaron el ingreso y posterior permanencia de ciudadanos ecuatorianos en territorio español sería incompleto si en el mismo no se incluyen las necesidades de una sociedad caracterizada por el envejecimiento de su población y por la obligación de garantizar el funcionamiento del sistema de pensiones a partir de nuevos cotizantes (Gómez *et al.*, 2007:55).

De forma semejante a lo ocurrido en España, la experiencia de la inmigración extranjera en Italia es un fenómeno relativamente reciente. Hasta los primeros años de la década de los setenta, el país se caracterizó por ser un Estado eminentemente expulsor de población. Sólo a partir de 1973, durante el *shock* petrolero, Italia adquiere su primer saldo positivo migratorio como efecto de la crisis y de las restricciones impuestas a la migración internacional en países europeos tradicionalmente receptores como Francia, Bélgica y Alemania. La novedad del fenómeno está corroborada además por el hecho de que las primeras disposiciones legislativas al respecto se crean sólo en 1986. Hasta entonces, en lo referente a la presencia de ciudadanos extranjeros, en el país prevalecía la legislación del periodo fascista, lo que ha generado, a la postre, que el tratamiento del fenómeno migratorio sea realizado bajo el enfoque de seguridad (Lagomarsino y Torre, 2007:37).

La emigración ecuatoriana hacia Italia no constituye una excepción a la novedad del proceso inmigratorio en el país y debe ser contextualizada en el marco de relaciones históricas entre ambos países.<sup>125</sup> Como se dijo primero, los antecedentes más remotos de la presencia ecuatoriana en Italia se deben a personas allí establecidas desde los años sesenta por estudios o motivaciones de carácter profesional o personal (Avilés, 2005). Es sólo a partir de finales de los noventa que, en coincidencia con la peor crisis

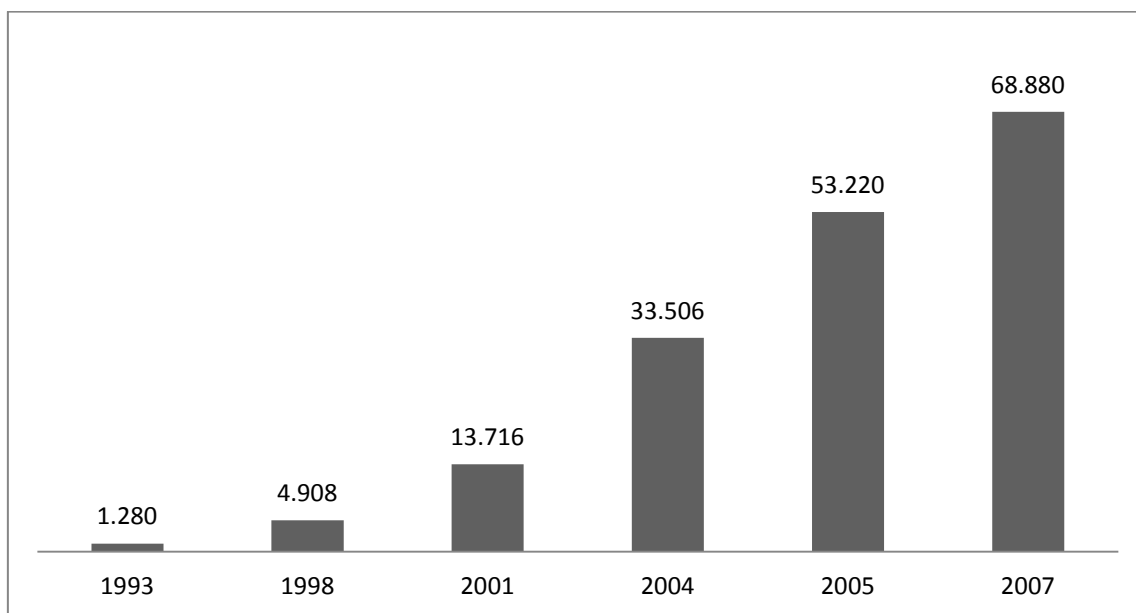
---

<sup>125</sup> Huelga destacar que en Ecuador existe una representativa e influyente comunidad italo-ecuatoriana compuesta por aproximadamente 25.000 personas. La llegada de esta comunidad a territorio ecuatoriano se produjo en 3 diversos momentos: una primera fase en el periodo de la colonización, caracterizada por la presencia de marinos, religiosos y judíos sefarditas; una segunda fase, originada a finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, compuesta prevalentemente por comerciantes que se estabilizaron en la ciudad de Guayaquil; y una tercera ola migratoria, inaugurada con la llegada del siglo XX, y acentuada durante el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales (Pérez Pimentel, 1987, citado en Avilés, 2005:124).

económica de la historia republicana, estos flujos se aceleran y adquieren gran relevancia hasta 2003. Desde entonces, debido a la imposición del visado como requisito de ingreso y a la aprobación de la Ley Bossi-Fini de 2002 que modificó la normativa sobre inmigración y asilo, dichos flujos cambian y además de razones laborales, se verifican en gran medida como parte de procesos de reunificación familiar.

Entre 1993 y 2007 la presencia de ecuatorianos en el país creció a un ritmo exponencial y pasó de 1.280 personas a 68.880 (ver gráfico 8). Los datos oficiales no tienen en cuenta la numerosa migración irregular presente en el territorio, por lo que, las cifras son en realidad mayores. Aun así, en base a estimaciones del Gobierno ecuatoriano efectuadas en 2008, Italia concentraba aproximadamente el 10% de la migración ecuatoriana y constituía el segundo destino europeo más expresivo después de España, además de ser la tercera nación huésped de la comunidad ecuatoriana en el mundo (Herrera, 2008a:77).

**Gráfico 8. Número de inmigrantes ecuatorianos residentes en Italia 1993-2007.**



Elaboración propia. Fuente: *Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)* y *Anuario Estadístico de Cáritas*, citados en Herrera (2008:78).

Desde los primeros flujos de finales de los noventa, la población ecuatoriana tendió a concentrarse en las zonas urbanas del noroeste de Italia; no por casualidad, una de las zonas más ricas y con mayor oferta laboral del país. Esta nueva corriente, acorde a las características antes descritas, proviene en su mayoría de regiones urbanas tanto de la Costa como de la Sierra del Ecuador, con un mayor énfasis en el primer caso. En la

península los ecuatorianos residen principalmente en las regiones Liguria, Lombardia, Piemonte y Lazio, aunque a medida que avanzó su proceso de estabilización en el territorio, los flujos se han extendido también a otras regiones como Emilia-Romagna, Umbria y Toscana, con una presencia minoritaria en el sur del país (IDOS, 2014).

Al igual que en el caso español, la migración ecuatoriana hacia Italia se vio estimulada por la facilidad de ingreso regular, la importancia de la economía subterránea italiana, la demanda de mano de obra para el sector terciario y doméstico, y por último, gracias a elementos como la proximidad cultural y lingüística entre ambas naciones. Este proceso pudo haberse visto influenciado también por la relación histórica existente entre ambos países. No podemos olvidar en efecto, que la comunidad italiana presente en territorio ecuatoriano, está compuesta de manera significativa por personas procedentes del norte de Italia y especialmente de la Liguria, región que en la actualidad concentra el mayor número de ecuatorianos residentes en el país (Avilés, 2005; Lagomarsino y Torre, 2007). En la misma medida, se debe resaltar el papel relevante de la Iglesia católica y de organizaciones sociales ubicadas en las áreas metropolitanas italianas que facilitaron el ingreso y posterior inserción de latinoamericanos católicos y culturalmente más próximos de la población local (Ambrosini y Queirolo, 2005).

En un primer momento, los flujos de población ecuatoriana dirigidos hacia Italia fueron mayoritariamente femeninos, pero a medida que las mujeres lograron estabilizar su situación en el país, fue creciendo de forma paulatina el ingreso de hijos, esposos y familiares que pudieron arribar gracias a procesos de reunificación familiar. Las mujeres se insertaron fundamentalmente en el sector de cuidados y servicios domésticos, mientras que los hombres se emplearon con mayor facilidad en sectores como la construcción, transporte público y privado, o en microempresas orientadas a ofrecer servicios a la comunidad migrante (Lagomarsino y Torre, 2007; Boccagni, 2009). Como en el caso español, aquí también las redes de familiares y amigos, amén de la difusión de imágenes de éxito sobre el proceso migratorio en el país jugaron un papel crucial en la expansión y continuidad de los flujos. Estos últimos se estabilizarán posteriormente en función de por lo menos tres elementos: las mejores condiciones de vida en el suelo natal; el aumento progresivo de las restricciones al ingreso en destino; y finalmente, el fin de diversos procesos de reunificación familiar.

#### 4.2.5 LA EMIGRACIÓN ECUATORIANA COMO PROBLEMA PÚBLICO: PRIMERAS ACCIONES DE POLÍTICA MIGRATORIA

Si bien el desplazamiento de ecuatorianos hacia Estados Unidos y otros países se registra desde las primeras décadas del siglo XX, hasta 1990, los instrumentos que regulaban la movilidad de personas no habían dedicado especial atención a la emigración. La normativa vigente hasta ese momento: Leyes de Migración y Extranjería de 1971 y Ley de Naturalización de 1976, habían sido formuladas teniendo como principal prioridad el control y la regulación de la entrada y permanencia de extranjeros en territorio nacional. Estos tres instrumentos estaban profundamente influenciados por el contexto nacional<sup>126</sup> e internacional entonces válido, caracterizado por el conflicto ideológico de la Guerra Fría y la influencia alcanzada por la Doctrina de Seguridad Nacional en los países de la región<sup>127</sup> (Eguiguren, 2011; Ramírez, 2012, 2013).

Desde el retorno a la democracia hasta 1998, la migración empieza a ser discutida como problemática a nivel legislativo sin que se alcancen consensos sobre el tema.<sup>128</sup> A partir de 1998, sin embargo, momento en el que la emigración pasa de ser un fenómeno territorialmente circunscrito y se convierte en un éxodo nacional, la atención que el fenómeno recibe adquiere niveles inusitados. En el periodo 1998-2007 se presentan más de 30 proyectos de ley por iniciativa del Ejecutivo, comisiones legislativas y partidos de heterogénea índole.<sup>129</sup> El espectro de propuestas es amplio, pero en su mayoría las iniciativas buscan proteger a los emigrantes y sus familiares, extender sus derechos de

---

<sup>126</sup> En el frente interno, la legislación sobre migraciones de este periodo refleja las vicisitudes de la frágil democracia ecuatoriana. En 1971, por ejemplo, el país estaba siendo gobernado por José María Velasco Ibarra, elegido presidente en 1968. A mediados de 1970, Velasco desconoció la Constitución entonces vigente y se proclamó dictador, apoyado por las Fuerzas Armadas. Su gobierno estuvo caracterizado por represión popular y conflictos entre los grupos dominantes y los sectores más vinculados a la modernización del país. En vez de ello, en el periodo 1976-1979- momento en el que se aprueba la Ley de Naturalización- el poder estuvo en manos de la dictadura militar dirigida por el Consejo Supremo de Gobierno que reemplazó al Gobierno Revolucionario Nacionalista de las Fuerzas Armadas en abril de 1976 (Ayala, 2013:112-113).

<sup>127</sup> La Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) fue un conjunto de postulados teóricos producto de la Guerra Fría y de la división antagónica del mundo en dos polos. Sus concepciones se basaban en una lógica defensiva y nacionalista de lucha contra las amenazas internas y externas, representadas por el comunismo y la subversión. Dicha doctrina se difundió y aplicó en América Latina durante la década de los setenta en consonancia con los Gobiernos militares de la región, y en gran medida, gracias a la influencia estadounidense ejercida por medio de programas económicos y militares. En el Ecuador, la aplicación de la DSN estuvo centrada en la lucha contra el comunismo y en la adopción de posiciones defensivas frente a sus propios vecinos, especialmente frente al Perú (Benalcázar, 2008).

<sup>128</sup> A lo largo del periodo 1979-1998, fueron presentadas diversas propuestas de ley o reformas legislativas en relación al fenómeno migratorio en sus dos vertientes: emigración e inmigración. Estas iniciativas formuladas en diversos años (1979, 1987, 1989, 1991, 1992 y 1997) no generaron, sin embargo, el interés deseado y sólo una de ellas logró ser discutida recibiendo, a la postre, el rechazo del Ejecutivo (Eguiguren, 2011:56).

<sup>129</sup> Un elemento sobresaliente es que los partidos políticos que formularon proyectos de ley durante este periodo, lo hicieron con propuestas disímiles y con diversos grados de coherencia ideológica. Además, no todas las propuestas fueron realizadas por legisladores provenientes de zonas con alta intensidad migratoria, lo que demuestra según Eguiguren (2011:65-67), la dimensión nacional adquirida por el fenómeno y el interés generalizado que el mismo suscitó.

ciudadanía y combatir el tráfico ilegal de personas. Contemporáneamente, debido al aumento de inmigrantes provenientes de los países vecinos, las mismas apuntan a regular con mayor intensidad la entrada y permanencia de extranjeros en territorio nacional (Eguiguren, 2011:57-58).

A partir del momento en el que la emigración adquiere centralidad en la sociedad ecuatoriana, debido a su volumen, velocidad y perfiles involucrados, desde el Estado surgen diversos discursos y representaciones que asocian este fenómeno con imágenes contradictorias. Así, si por un lado la salida de población se interpreta como un reflejo de la crisis económica y moral del país de finales del siglo XX; por otro lado, la emigración que involucra a estas alturas un número significativo de mujeres, es vista como una amenaza al orden constituido, especialmente en lo que atañe la alteración de estructuras familiares y comunitarias. De forma concomitante, otros discursos ponen el acento sobre los beneficios o ventajas de la emigración. Estas narrativas hacen del migrante un emprendedor y asocian su salida del país con la modernidad y el desarrollo que pueden ser alcanzados a nivel individual o familiar y, a la postre, transferidos al suelo natal (Eguiguren, 2011).

La diversidad de visiones existentes al interior del Estado en relación a la emigración genera como corolario la elaboración de respuestas heterogéneas y en ocasiones paradójicas. En un primer momento, la Constitución Política de 1998<sup>130</sup> declara, por ejemplo, que el Estado ecuatoriano procurará proteger a los ecuatorianos que se encuentren en el extranjero. Reconoce, al mismo tiempo, el derecho a la doble nacionalidad y extiende el derecho de voto para las elecciones presidenciales a los ecuatorianos domiciliados en el exterior. Aunque dicha disposición entró efectivamente en vigencia sólo en 2002, debido a la reforma de la Ley de elecciones, los preceptos de la Carta Magna sientan un precedente de gran importancia que inspirará la elaboración de medidas y legislación posterior.

En 1998, bajo la presidencia interina de Fabián Alarcón tiene lugar también la elaboración del “Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador” que, en su artículo nº 27 relativo a los derechos de los extranjeros y migrantes, se refiere a la necesidad de

---

<sup>130</sup> Las disposiciones de la Carta Magna de 1998 implicaron un reconocimiento de la diversidad del país en diversos frentes. Así, además de extender los derechos de ciudadanía a los ecuatorianos residentes fuera del territorio nacional, la Constitución también estableció derechos colectivos para pueblos indígenas y afrodescendientes. Empero, en coincidencia con el inicio de la peor crisis de la historia republicana del país, sus disposiciones también permitieron la instauración de un modelo económico privatizador y pusieron límites a la representación política (Ayala, 2013:120).



establecer políticas de protección de los derechos civiles de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior. Atendiendo esta solicitud, se elabora un “Plan Operativo de Derechos Humanos del Ecuador 1999-2003” que establece un “Capítulo sobre Derechos Humanos de los Extranjeros, Migrantes y Refugiados”. Dicho documento, no sólo constata el aumento progresivo de la emigración ecuatoriana en décadas recientes, sino que menciona las transformaciones que dichos flujos experimentan al dirigirse además de sus destinos tradicionales, hacia países como España, Gran Bretaña e Italia. En relación a este fenómeno, el mismo establece como prioridades: el combate al tráfico de personas y la migración irregular, así como una mayor sensibilización sobre el fenómeno migratorio y los impactos de dicho proceso sobre el migrante y su familia. De ahí que se afirme la necesidad de establecer mecanismos de protección, armonizando la legislación nacional con la normativa regional e internacional vigente en materia y por medio de la labor del Defensor del Pueblo. Otras preocupaciones que afloran son la fuga de cerebros y la voluntad de fomentar la organización de los grupos migrantes “para una mejor subsistencia en el medio, y ser entes generadores de desarrollo en su pueblo y su lengua” (MRE, 1998:11).

Pese a estas referencias, debido a la intensificación de flujos de inmigración transfronterizos provenientes de Colombia y Perú, el Plan Operativo apenas descrito establece como prioridades del país el tratamiento del fenómeno inmigratorio y el refugio, delegando a un segundo plano la atención a la emigración. Así y todo, en virtud de la creciente salida de ciudadanos, instancias como el Ejecutivo e instituciones directamente relacionadas con la presencia de ecuatorianos en el exterior como la Cancillería empiezan a formular propuestas de atención especializada. Se crea como resultado la Dirección General de Apoyo a los Ecuatorianos en el Exterior en el 2000. Un año más tarde, por iniciativa del Ejecutivo, las acciones en relación al éxodo de ecuatorianos adquieren un carácter de “Política de Estado” (Arízaga, 2005:25). A partir de entonces se elabora un Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior y en 2003 se establece una institución exclusiva para el tratamiento del fenómeno: la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares, adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores.

A nivel ejecutivo, según argumenta Ponce (2006:169), la presidencia de Gustavo Noboa (2000-2003)<sup>131</sup> marca la integración del fenómeno migratorio en la agenda internacional del Ecuador. Desde entonces se formulan diversas estrategias de protección de los ecuatorianos residentes en el exterior. En el 2000, por ejemplo, durante el Diálogo de Presidentes de América Latina y la Unión Europea, el presidente ecuatoriano junto a sus homónimos argentino y uruguayo, criticó las políticas restrictivas vigentes en los países de la Unión y reclamó reciprocidad por parte de los europeos, en razón de la acogida que los países latinoamericanos habían brindado a los inmigrantes provenientes de este continente en épocas precedentes. En 2001, Noboa visitó además España, reactivando el diálogo con el país y estableciendo acuerdos en diversos frentes, incluido el migratorio.

A lo largo del 2001, la elaboración del “Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior” fue el resultado de un diálogo intersectorial entre la Cancillería, diversas instancias estatales, organizaciones de la sociedad civil ecuatoriana, asociaciones de migrantes y la Organización Mundial para las Migraciones (OIM). Dicho Plan se estructura en torno a dos contextos fundamentales: el de los migrantes ecuatorianos y el de la situación de sus familiares, potenciales migrantes y sus vínculos en Ecuador. A continuación, determina tres ejes fundamentales de acción:

- I. «Establecer la presencia del Estado Nacional para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales de los emigrantes ecuatorianos en el exterior, proveyendo a los mismos de la alternativa de organizar plenamente su residencia en el extranjero dentro de condiciones de regularidad, tanto en lo que concierne a su actividad económica de supervivencia como en lo relativo a su proceso de integración positiva al medio receptor.
- II. El Gobierno del Ecuador, con arreglo a sus planes de desarrollo social, en colaboración con la sociedad civil y los organismos de cooperación técnica internacional, presentará su concurso para la atención preferencial de las familias de los ecuatorianos que emigraron hacia el exterior.
- III. Reforzar sus vínculos con los Estados receptores de emigrantes ecuatorianos, con la finalidad de elaborar acciones coordinadas y conjuntas para diseñar y aplicar programas a favor de las comunidades de origen y destino» (MRE, 2001:7).

---

<sup>131</sup> Gustavo Noboa Bejarano fue Presidente de la República del Ecuador en el periodo comprendido entre el 22 de enero de 2000 y el 15 de enero de 2003. Noboa fue primero vicepresidente del gobierno dirigido por Jamil Mahuad, y asumió la presidencia tras el golpe militar perpetrado por las Fuerzas Armadas, que acabó con el mandato de este último, en un contexto de grave crisis política y económica para el país (Ayala, 2013).

Debido a limitaciones estructurales del país, restricciones presupuestarias y escasa voluntad política, este instrumento no llegó a producir los efectos esperados, pero en la práctica constituyó la primera respuesta integral por parte del Estado ecuatoriano al éxodo de ciudadanos hacia el exterior. El “Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior” sentó, en este sentido, las bases para un acercamiento consciente al fenómeno migratorio y permitió la creación de acciones concretas, tales como la ampliación en términos numéricos y estructurales de las representaciones diplomáticas y consulares en el exterior; la reestructuración institucional de la Cancillería; el apoyo a la organización de asociaciones ecuatorianas fuera del territorio nacional; y un incremento de la participación del Ecuador en organismos multilaterales que abordan el fenómeno de la movilidad humana. Todo esto se verificó en un contexto de combate interno a la migración irregular y de la adopción de medidas respecto a sus consecuencias sobre los protagonistas del proceso y sus familiares. Desde entonces, el país emprendió también estrategias de aproximación y diálogo con los principales destinos de la población ecuatoriana en el exterior, que produjeron posteriormente la firma de acuerdos de regularización y canje de deuda por proyectos de desarrollo (Arízaga, 2005:31).

En este marco, el 31 de enero de 2001, España y Ecuador suscribieron un “Plan de Retorno Voluntario” que preveía la regularización de migrantes ecuatorianos por medio de su regreso al país de origen, y una vez allí, mediante la obtención de visas y contratos de trabajo tramitados por la Embajada española en Quito. España se comprometía a subvencionar el retorno voluntario y progresivo de los ecuatorianos dispuestos a legalizar su condición migratoria y garantizaba el posterior ingreso de estos ciudadanos al territorio nacional, siempre y cuando estos dispusieran de contratos de trabajo. Empero, la masiva acogida a dicho Plan por parte de los inmigrantes ecuatorianos hizo que las autoridades de ese país desistieran del proceso y optaran por regularizar la situación de los indocumentados *in situ*.

Más adelante, el 29 de mayo de 2001, ambos países suscribieron un nuevo “Acuerdo de Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios”<sup>132</sup> que establecía la regulación de forma “ordenada y coordinada” de los flujos migratorios existentes desde

---

<sup>132</sup> Para la ejecución de este segundo acuerdo, suscrito con el Reino de España, Ecuador contó con la cooperación y asistencia técnica de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM). Con esta organización, presente en territorio nacional desde 1965, el Estado ecuatoriano firmó en 2002 entre otros instrumentos, una Carta de Entendimiento, un Acuerdo para el establecimiento de la Unidad Técnica de Selección de Trabajadores Migratorios (UTSTM) y un “Convenio para la Modernización del Área de Pasaportes y Ejecución del Proyecto de Personalización del Pasaporte Ecuatoriano” (OIM, 2009).

Ecuador hacia España. Mediante este instrumento, las autoridades españolas a través de su Embajada en Quito, comunicarían a las autoridades ecuatorianas las necesidades de mano de obra del mercado de trabajo español. Por medio de la misma representación diplomática, se establecía además que las autoridades ecuatorianas darían a conocer a las autoridades españolas: “las posibilidades de satisfacer esta demanda de trabajo mediante trabajadores ecuatorianos que deseen trasladarse a España”.

Dicho Acuerdo preveía también la preselección profesional de candidatos ecuatorianos por una Comisión de Selección hispano-ecuatoriana y supeditaba la “idoneidad” de ingreso al territorio español a la superación de pruebas médicas, y en algunos casos, a la asistencia a cursos de formación. En la misma medida, se establecían las condiciones de ingreso y permanencia para los trabajadores temporales. Finalmente, se mencionaba la adopción por parte de los signatarios, de medidas que faciliten el retorno de los trabajadores ecuatorianos a su país de origen, a través de proyectos de formación, reinserción laboral, certificación de competencias y establecimiento de empresas locales y binacionales, entre otras iniciativas.

La importancia que estos Acuerdos binacionales concedían al control y a la regulación ordenada de los flujos migratorios pronto suscitaron numerosas reprobaciones en Ecuador. Amplios sectores de la sociedad civil recriminaban al Estado ecuatoriano por su estrecha cooperación con España en la limitación de los flujos hacia ese país, y por su incapacidad de defender plenamente los derechos de los ecuatorianos en el exterior. Desde otra perspectiva, autores como Vallejo (2004), apuntaban más bien a la transformación y adaptación del Estado ecuatoriano al modelo neoliberal y al enfoque de gobernabilidad de las migraciones, en el que se anteponen los intereses de los países expulsores y receptores de población sobre los derechos de los migrantes.

En sintonía con las negociaciones bilaterales promovidas con el Reino de España, el 22 de marzo de 2003, Ecuador suscribió con Italia un “Acuerdo sobre la Conversión de Deuda en Proyectos de Desarrollo”, que prevé la orientación de los recursos al financiamiento de proyectos sociales, principalmente en 50 cantones y 200 parroquias del territorio nacional con altos índices de pobreza. En la misma medida, el 14 de marzo de 2005, fue suscrito el “Acuerdo del Programa de Conversión de Deuda” de la República de Ecuador frente a España, que tiene como objetivo respaldar proyectos de

desarrollo en las zonas más vulnerables y de mayor índice migratorio del país (INECI, 2007).

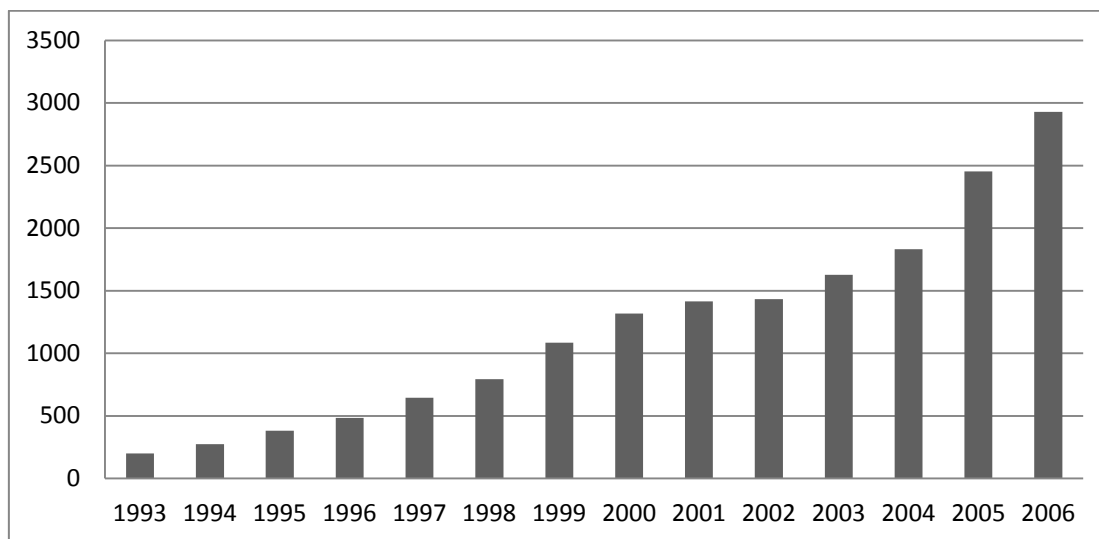
Vinculado a lo anterior, desde la mitad de los años noventa, las remesas crecen de manera exponencial y se convierten en el segundo rubro de la balanza de pagos después del petróleo (1999) (ver gráfico 9). A partir de entonces, la orientación de las mismas hacia el ahorro e inversiones de carácter productivo adquiere un notable interés por parte del Estado. Es así que en 2002,<sup>133</sup> por medio del Decreto Ejecutivo N°2378-B, se crea el “Programa de Ayuda, Ahorro, e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias”<sup>134</sup> (Moncayo y Herrera, 2011:20). Dicho programa, suscrito en el marco de compromisos nacionales y bilaterales, partía de la constatación del éxodo migratorio del país tras la crisis económica de finales del siglo XX y tenía como objetivo «asistir a los migrantes y sus familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad, y promover su reintegración al Ecuador en condiciones económicas, sociales y culturales ventajosas». A tal fin, establecía en su segundo artículo, el diseño y ejecución de programas en ámbitos relacionados con: la sustitución de deudas; sistemas de intermediación financiera y envío de remesas; establecimiento de sistemas de ahorro para la inversión productiva; producción de la inversión productiva en las comunidades de origen; y promoción de micro, pequeñas y medianas empresas en el territorio nacional.

---

<sup>133</sup> En este mismo año, el Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca de Ecuador, estableció también un Programa de Apoyo al Migrante Ecuatoriano en la Generación de Oportunidades de Comercio Exterior e Inversiones.

<sup>134</sup> Autores como Guerrero (2006:138), mencionan que este programa representó una evidencia del fracaso de la ejecución del Plan de Ecuatorianos en el Exterior, a la vez que supuso la reducción del fenómeno de la emigración y sus problemáticas a consideraciones de carácter económico. Por su parte, Eguiguren (2011:72-73) señala que el surgimiento de disposiciones normativas por parte del Estado en relación al uso de las remesas y la voluntad de encauzar estos fondos hacia proyectos de desarrollo local y nacional produjeron rechazo por parte de algunos activistas, lo que provocó entre otros episodios, la derogación en 2003 -meses después de su creación- de la Corporación Nacional de Protección al Migrante (CORPAM), creada durante el gobierno de Lucio Gutiérrez.

**Gráfico 9. Remesas de ecuatorianos en millones de dólares durante el periodo 1993-2006.**



Elaboración propia. Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

La atención prestada a la salida masiva de población por parte del Estado está estrechamente vinculada con fenómenos nacionales y se encuentra influenciada en gran medida por fenómenos de carácter regional e internacional. La política migratoria ecuatoriana no escapa en este sentido de las acciones de la sociedad civil internacional, de las agendas migratorias desarrolladas por las instituciones especializadas en el tratamiento del fenómeno y de la coyuntura regional predominante a lo largo de su formulación y ejecución. Eventos como el endurecimiento de las políticas de inmigración en España e Italia, así como la elaboración de mecanismos restrictivos en materia migratoria a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, desempeñaron también un papel central en este proceso. En la misma proporción, el énfasis puesto sobre el combate a la migración irregular y el creciente interés por regular la inmigración y la permanencia de extranjeros, es fruto del aumento progresivo de flujos intrarregionales desde comienzos del siglo XXI, provenientes especialmente de Colombia y Perú.

La asunción del estatus de “país de emigración” por parte del Estado ecuatoriano y la importancia concedida a esta temática a nivel público es incomprensible, sin embargo, si en la misma no se incluyen la presión y las reivindicaciones de las organizaciones de migrantes dentro y fuera del Ecuador. Ligado a esto, la atención puesta sobre el fenómeno no es ajena a la influencia ejercida por la academia y diversas

instituciones y organizaciones sociales vinculadas al fenómeno, tales como las ONGs, la Iglesia católica y los gobiernos locales más afectados por el éxodo de población (Ramírez y Ramírez, 2005; SJM, 2006; Cortés, 2011a; Eguiguren, 2011).

Un episodio de gran importancia a nivel nacional fue el levantamiento indígena registrado a principios de 2001. Como respuesta a este acontecimiento y con el objetivo de reducir la presión popular, el entonces presidente Gustavo Noboa estableció la creación de diversas mesas de diálogo, una de las cuales fue dedicada al análisis del fenómeno migratorio. A lo largo de un proceso de consultas e intercambios entre varias organizaciones sociales y familiares de migrantes fue suscrita, en mayo de 2001, un acta con diversos “Acuerdos Iniciales” que incluían: la aprobación de mecanismos de protección para los ecuatorianos en el exterior; la ampliación de sus derechos políticos y en especial la concesión del derecho de voto; y la creación de un Fondo de Desarrollo para los Migrantes y sus Familiares. Durante el mismo año se celebró también en Quito el Primer Encuentro de Movimientos Migratorios que sirvió como espacio de diálogo e intercambio entre organizaciones sociales que trabajaban con la movilidad humana (SJM, 2006:153-154).

Estos sucesos favorecieron un mayor involucramiento de las organizaciones civiles en relación a la salida masiva de población y sus consecuencias sobre los emigrantes y sus familiares. Poco a poco fue consolidándose un núcleo duro de organizaciones y entidades especializadas en el tema que comprendía ONGs, Iglesia católica, organismos internacionales y sectores académicos.<sup>135</sup> Estas entidades, junto a representantes de gobiernos locales intensamente afectados por el fenómeno como las provincias de Pichincha, Guayas, Azuay, Cañar, Loja y Chimborazo, dieron lugar a la formación de un Taller Nacional de Migración que se constituyó en el principal espacio de encuentro permanente, diálogo y creación de iniciativas en relación a la migración (SJM, 2006:157).

A su vez, las respuestas formuladas por el Estado ecuatoriano en relación al fenómeno de la emigración se encuentran intrínsecamente ligadas a episodios

---

<sup>135</sup> El activismo de estas organizaciones en relación al fenómeno migratorio fue intenso y comprendió, entre otras acciones, la propuesta en 2004 de un Proyecto de Ley Orgánica de Atención Integral a los Migrantes Ecuatorianos y sus Familiares (Nº 25-298); la creación de una mesa de trabajo sobre migraciones laborales en el Ministerio de Trabajo y Empleo; y por último, el proyecto de establecimiento de un Consejo Nacional de Atención Integral a los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias (MIGRACONE) (De la Vega, 2006:134-135).

extraterritoriales<sup>136</sup> entre los que destacan el incidente registrado en la ciudad de Lorca el 3 de enero de 2001 (en el que murieron 12 trabajadores ecuatorianos que viajaban en dirección a sus locales de empleo en condiciones de hacinamiento), y una normativa migratoria basada en presupuestos restrictivos. Efectivamente, la firma de la Ley Orgánica de Extranjería (8/2000) supuso un endurecimiento de los controles migratorios y mayores penas para los empresarios que contrataban a población sin papeles, así como un aumento de las expulsiones para los inmigrantes indocumentados. Estos dos acontecimientos provocaron la reacción de las comunidades de inmigrantes afectadas, con un notable protagonismo de las asociaciones ecuatorianas. A raíz de ambos acontecimientos tuvieron lugar diversas formas de protestas y “encierros” en localidades como Lorca y Murcia, extendiéndose posteriormente a Valencia, Madrid y otras poblaciones. Con el objetivo de denunciar las condiciones de explotación y vulneración de sus derechos, la comunidad ecuatoriana organizó también iniciativas como la Marcha por la Dignidad y la Vida; conjuntamente con otros colectivos de inmigrantes, participó además de numerosos eventos en los que con lemas como “No Somos Inmigrantes. Somos Personas”, se reivindicaban derechos, documentación y condiciones dignas de vida (Laubenthal, 2005:165).

Los episodios apenas descritos influenciaron de forma apreciable a la sociedad española, pero generaron atención y rechazo también en la sociedad ecuatoriana. En esta última, la emigración -concebida como una estrategia individual, familiar, o a lo sumo local- se asociaba mayoritariamente con el envío de remesas y la mejoría de las condiciones materiales de vida de los emigrantes y sus familiares, así como con oportunidades de movilidad social ascendente para los mismos. En consecuencia, los sucesos de Lorca, al igual que los encierros y protestas protagonizados por la comunidad ecuatoriana en España para reivindicar sus derechos, conmocionaron al país e hicieron patente un aspecto de la emigración menos visible a nivel público: el de las condiciones de vida y empleo de muchos ecuatorianos que vivían al límite de la ciudadanía.

La constatación de que fenómenos como los ocurridos en España eran la norma y no la excepción en los países de destino levantaron numerosas voces de protesta y generaron preocupación pública por la suerte de los expatriados. Ecuador se descubrió

---

<sup>136</sup> En su trabajo, Eguiguren (2011:115) también registra que la importancia de la emigración se hizo visible, en primer lugar, en las embajadas y consulados, desde donde se transmitió al Estado ecuatoriano la necesidad de crear mecanismos para atender la creciente presencia de ecuatorianos y sus demandas.



entonces emigrante y la atención puesta sobre el tema por parte de los medios de comunicación, la academia, la sociedad civil y la clase política no hizo otra cosa que crecer. Como respuesta, el Estado asumió la necesidad de extender su presencia en los nuevos destinos de la emigración, así como de asegurar mecanismos de protección para los ecuatorianos allí residentes. En todo este proceso no podemos obviar que la presión ejercida por las organizaciones de migrantes como la Asociación Hispano Ecuatoriana Rumiñahui o la Asociación Llactacaru fue fundamental. Como argumentan diversos autores (Jokisch y Pribilsky, 2002; Ramírez y Ramírez, 2005), a diferencia de las organizaciones presentes en Estados Unidos, las agrupaciones surgidas en el contexto del *boom* migratorio, tuvieron desde su creación una mayor capacidad de incidencia en las acciones desarrolladas por el Estado ecuatoriano y establecieron estrategias transnacionales para defender sus intereses tanto en España como en Ecuador.

De forma paralela a estos acontecimientos España y Ecuador firman, como mencionamos antes, acuerdos de control y regulación de flujos migratorios que incluyen entre sus postulados restricciones a la inmigración, fomento de migraciones temporáneas y formas de retorno y reinserción laboral para los migrantes que regresen a su país de origen. En esta coyuntura, y en el marco de visiones estatales que vinculaban la emigración de ecuatorianos con las remesas y el desarrollo nacional, se suscriben diversos acuerdos de codesarrollo bilaterales con España. Dentro de estos, uno de los convenios más sobresalientes según Cortés (2011a) fue el “Plan Migración, Comunicación y Desarrollo” creado en el 2001. A lo largo de su duración, este proyecto ejerció un papel destacado en relación a la comprensión del fenómeno migratorio en sus dos vertientes: inmigración y emigración, promoviendo además diversas iniciativas en relación al uso de las remesas y creación de proyectos productivos, incidencia política y atención psicológica y jurídica para los involucrados en el proceso. Posteriormente, en el periodo 2001-2004 -momento en el que la perspectiva de codesarrollo se asienta en España como enfoque migratorio- surgen otros proyectos que tienen el propósito de incidir sobre las migraciones en el país de destino desde diversos frentes. Nacen así la Casa del Migrante de la ciudad de Quito y las iniciativas de asesoría laboral proporcionadas por el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo de la Unión General de Trabajadores (UGT) de España con la colaboración de actores locales en Ecuador.

Desde 2004 en adelante, (ver cuadro 3) las iniciativas de codesarrollo se diversifican e incorporan proyectos sobre temas como la capacitación, el fortalecimiento de redes sociales de migrantes, el aumento de la cooperación institucional, la prevención de la emigración irregular, etc. Este momento coincide, además, con la participación de nuevos actores en la financiación de los proyectos de codesarrollo, tales como los Gobiernos autónomos españoles, la Comisión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (Cortés, 2011a:210-212).

**Cuadro 3. Proyectos de Codesarrollo España-Ecuador realizados en el periodo 2004-2006.**

Inicio del proyecto	Nombre oficial	Localidades binacionales de aplicación	Principales entes y organismos involucrados
2004	Macro Proyecto de Codesarrollo.	Ecuador: Azuay, Cañar, Cotopaxi, Imbabura, Loja y Manabí. España: Mallorca, Menorca e Ibiza.	Cáritas Española, Cáritas Mallorca, Fundación Deixalles, Gobierno Balear y Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP).
2004	Iniciativas productivas para migrantes a través del fortalecimiento de redes sociales en Madrid, Chimborazo y Tungurahua.	Ecuador: Azuay. España: Madrid.	Save the Children, Fundación Esquel, Ayuntamiento de Madrid.
2004	Disminuir la emigración irregular de Guayaquil a Madrid y el desarraigo familiar a través de formación con el apoyo de ecuatorianos residentes en Madrid, capacitación y entrega de microcréditos a Jóvenes en Guayaquil.	Ecuador: Guayaquil y Los Ríos. España: Madrid.	Fundación IUVE, Fundación NOBIS, Ayuntamiento de Madrid.
2004	Construir redes de información e intercambio solidario entre las ciudades de Guayaquil y Valencia y fomentar actividades económicas en la ciudad de origen para prevenir la emigración forzada.	Ecuador: Guayaquil. España: Valencia.	Fundación IUVE, Fundación NOBIS y Generalitat Valenciana.
2005	Iniciativas Productivas para migrantes a través del fortalecimiento de redes sociales, protección a la infancia	Ecuador: Azuay. España: Madrid.	Save the Children, Fundación Esquel, Ayuntamiento de Madrid.

<b>e incidencia en políticas públicas.</b>			
<b>2005</b>	<b>Fortalecimiento de las relaciones institucionales, comerciales y financieras entre Madrid y las provincias de Azuay y Cañar en Ecuador.</b>	Ecuador: Azuay y Cañar. España: Madrid.	CODESPA, FEPP, Ayuntamiento de Madrid.
<b>2006</b>	<b>Programa de apoyo al proceso migratorio entre la ciudad de Madrid y Loja.</b>	Ecuador: Azuay. España: Madrid.	<i>Save the Children</i> , Fundación Esquel, Ayuntamiento de Madrid.
<b>2006</b>	<b>Desarrollo económico, social y ecológico de microempresas de artesanía en Ecuador.</b>	Ecuador: Azuay, Loja y Carchi. España: Madrid.	CIDEAL, Fundación Paul Rivet, Unión Popular de Mujeres de Loja y Comunidad de Madrid.
<b>2006</b>	<b>Programa Piloto de Codesarrollo.</b>	Ecuador: Cañar. España: Murcia.	AECID, contrapartes locales de los entes participantes.
<b>2006</b>	<b>Convenio de Cooperación para fomentar la utilización de remesas como herramienta de desarrollo humano, social y económico en las comunidades de las provincias de Loja y Zamora con filiales de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Todo ello en conexión con colectivos procedentes de esas zonas asentados en las provincias de Valencia y Alicante que mantienen conexión con ellas en Ecuador.</b>	Ecuador: Saraguro. España: Valencia.	ACSUD-Las Segovias, Asociación INTI ÑAN, Fundación Jatari, AECID.

Elaboración propia a través de la readaptación de la clasificación original propuesta por Cortés (2011a:214-215).

Con la aplicación de los primeros proyectos de codesarrollo empezaban a formularse también las primeras críticas frente a un enfoque pensado desde España, sin participación directa de la sociedad civil ecuatoriana y con escaso protagonismo de las organizaciones de migrantes residentes en territorio español. Se recriminaba, en particular, el acento puesto sobre el retorno de los migrantes y la incapacidad del Estado ecuatoriano para asumir el compromiso de su reinserción laboral en un contexto de múltiples conflictos locales (SJM, 2006:161). Así y todo, las perspectivas hasta ahora

presentes en la política de emigración del Estado: protección, derechos humanos y combate a la migración irregular; fomento de vínculos; y estímulo de nexos entre migración y desarrollo habrían de inspirar los instrumentos creados posteriormente por diversas instancias estatales: “Plan Nacional para combatir la Trata de personas, Tráfico Ilegal de Migrantes, Explotación Sexual Laboral y otros modos de Explotación, Pornografía Infantil y Corrupción de Menores” de 2006<sup>137</sup> y “Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 (PLANEX)”.

Cuanto dicho es especialmente palmario si se analizan los planteamientos del segundo Plan. En el mismo se establece que:

«Más allá de la obligación legal y moral que tiene el Estado de proteger a sus nacionales en el extranjero, se debe aprovechar de modo adecuado la proyección que brinda al país la permanencia en el exterior de más de dos millones de ecuatorianos con un gran potencial para promover los valores culturales y las oportunidades económicas que el país ofrece, así como para que Ecuador se enriquezca con los conocimientos tecnológicos y destrezas que los compatriotas adquieren en los países de destino. De igual manera es conveniente propiciar la vinculación cultural y económica de los emigrantes y sus descendientes al país mediante acciones y programas específicos que desarrollarán la Cancillería y las misiones diplomáticas y consulares» (MRE, 2006:19).

Amén de esta declaración de intenciones, el PLANEX 2020, formulado con la intención de ser un instrumento y guía de largo aliento en la política exterior del país, fija como tercer objetivo prioritario de la misma: «Proteger los derechos de los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos en el exterior y sus familias, y propender al mejoramiento de sus condiciones de vida y al mantenimiento de sus vínculos con Ecuador». Para cumplir con este fin, define como eje transversal y tema prioritario para el país la protección de emigrantes y especifica los lineamientos estratégicos que deben guiar la acción exterior al respecto (ver cuadro 4).

#### **Cuadro 4. Lineamientos estratégicos del PLANEX 2020 en relación a la migración internacional.**

1) Propiciar el desarrollo y aplicación del derecho internacional en la protección de los derechos humanos de los migrantes sin discriminación alguna. Estos derechos son inherentes a los seres humanos y su respeto no está subordinado a la condición migratoria.
2) Impulsar el desarrollo de las instituciones internacionales encargadas de atender en forma prioritaria la situación de los trabajadores migrantes y sus familias, en función de

<sup>137</sup> Dicho Plan fue aprobado mediante el Decreto Ejecutivo N° 1823, emitido durante la presidencia de Alfredo Palacio y publicado en el registro oficial 375 de octubre de 2006.

su situación de especial vulnerabilidad. El país fortalecerá la utilización de los medios que proporciona el derecho internacional para lograr el respeto de tales derechos, lo que incluye el uso de tribunales internacionales. De igual modo, apoyará que el mayor número posible de Estados adhiera a los tratados internacionales existentes y trabajará por el establecimiento de nuevos compromisos en la materia. Ecuador impulsará que el tema migratorio se incorpore en la agenda de los organismos internacionales y en las agendas bilaterales con los países receptores más importantes.

3) Es obligación de todas las funciones del Estado velar por el mejoramiento de las condiciones de vida de los ecuatorianos dondequiera que se encuentren por lo que se propone:

a) Empezar la actualización de la legislación nacional que regula los temas migratorio y de extranjería para que incluya un marco normativo e institucional que proteja las familias que quedan en Ecuador, en especial a los niños, niñas y adolescentes. Se buscará también la adecuada aplicación y cumplimiento de los compromisos adquiridos internacionalmente en materia migratoria. Es conveniente, además, fomentar mecanismos que faciliten el retorno con dignidad de los emigrantes ecuatorianos.

b) Realizar gestiones, tanto diplomáticas como parlamentarias, para que se respeten los derechos de los nacionales en países de tránsito y, en general, para que se protejan los derechos humanos de los emigrantes ecuatorianos, sea cual fuere su condición migratoria. Se buscará la mejoría de sus condiciones de vida, el impulso a iniciativas que favorezcan su regularización, y el respeto al principio de reagrupamiento familiar. Para ello es esencial que se respete la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

c) Concertar convenios con los países de destino y tránsito de nacionales, que faciliten los trámites y agilicen los litigios que les involucran, en especial los relacionados con temas de familia.

d) Evaluar la cooperación y promover la negociación de convenios bilaterales o multilaterales que favorezcan una gestión eficiente de la migración y la adopción de prácticas para reducir los tiempos de respuesta en trámites migratorios. Es imperativa y urgente la elaboración de planes de acción para abordar de manera integral el fenómeno migratorio.

e) Contribuir a la definición y mantenimiento de una política migratoria que favorezca el proceso de desarrollo del país.

4) Ejecutar campañas de información sobre la realidad de los países de destino así como sobre los riesgos de la emigración ilegal.

5) Coordinar con entidades estatales, autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil una política pública de apoyo a los emigrantes y sus familias.

6) Desarrollar programas de promoción de las culturas ecuatorianas en los países de destino de los emigrantes, y apoyar las manifestaciones culturales que realizan los ecuatorianos en el exterior.

7) Promover la adopción de programas e incentivos de diversa naturaleza que favorezcan la inversión productiva de remesas en el país y la generación de mayor beneficio para los emigrantes, sus familias y sus zonas de origen, propiciando la generación de empleo y transferencia de tecnología. En todo caso se debe tener en consideración la naturaleza privada de los recursos transferidos. Las remesas no deben considerarse como fuentes alternativas a la cooperación internacional.

8) Fortalecer los vínculos con las comunidades de ecuatorianos en el exterior. Por medio del MRE y las misiones diplomáticas y oficinas consulares, brindarles apoyo en las actividades que realizan en beneficio de la promoción del país.

9) Fortalecer la capacidad de la Cancillería y los consulados para la atención y protección efectiva de los ecuatorianos en el exterior. Buscar la mejora de los servicios y la reinversión parcial de sus recaudaciones en los consulados.

10) Propiciar y apoyar la eficaz persecución de delitos internacionales relacionados con el

**ámbito migratorio, tales como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, especialmente mujeres y niños(as), procurando mayor cooperación y compromiso internacionales para combatirlos.**

**11) Aplicar la reciprocidad de visas en la política de extranjería, de conformidad con los intereses nacionales.**

**12) Desarrollar programas con gobiernos e instituciones internacionales para facilitar la inserción social y laboral en la sociedad ecuatoriana de los trabajadores inmigrantes, con estricto respeto de sus derechos.**

Elaboración propia. Fuente PLANEX (2020:31-33).

Dentro de las áreas geográficas y países prioritarios para Ecuador en materia de emigración, el documento subraya la importancia de los Estados Unidos y la Unión Europea. Establece en particular la necesidad de emprender acciones para garantizar la regularización y el respeto de los derechos humanos de los ecuatorianos residentes en dichas jurisdicciones, recurriendo si necesario a instancias internacionales. En este escenario, especial destaque asume España, puesto que se prevé un refuerzo de los lazos históricos y culturales que vinculan a Ecuador con este país, debido a los flujos recientes y al crecimiento futuro de la población de origen ecuatoriano en su territorio. Los ecuatorianos residentes en territorio español se convierten así en un tema prioritario de la relación Ecuador-España y son incluidos en los cuatro primeros ejes estratégicos de la agenda bilateral:

- 1) «Impulsar acciones conjuntas que propicien la integración social y laboral de los inmigrantes ecuatorianos en la sociedad española, la mejora de sus condiciones de vida, la reunificación familiar y la preservación de sus vínculos con Ecuador.
- 2) Ejecutar programas conjuntos de desarrollo que fomenten la generación de empleo en las comunidades de origen de los emigrantes, así como la transferencia de tecnología y el apoyo al desarrollo sustentable del Ecuador”.
- 3) Perfeccionar y ampliar el programa de selección de trabajadores que viajan a España.
- 4) Adoptar procedimientos y medidas que eviten que la política migratoria española se constituya en una barrera para el intercambio cultural y comercial entre los ciudadanos de ambos países» (PLANEX, 2020:63-64).

Después de la elaboración y presentación del PLANEX 2020, la celebración en 2006 de las primeras elecciones presidenciales en las que participaron los ecuatorianos residentes en el exterior, convirtió la emigración en un tema central y permitió la formulación de diversas propuestas políticas, entre las que destaca el proyecto del Movimiento Político Patria Altiva y Soberana (Alianza PAIS), cuyos elementos más significativos serán analizados en detalle en el próximo capítulo.

#### *4.2.6 LOS EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA DE 2008 SOBRE LA MIGRACIÓN ECUATORIANA*

Debido a la interdependencia económica y financiera, fenómenos como la explosión de la burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos, la contracción del crédito y la sucesiva quiebra y rescate de instituciones financieras se convirtieron, a mediados de 2008, en una crisis global que afectó de manera diferenciada a todas las economías, pero inicialmente a las más avanzadas. Una vez allí, gracias a elementos como la liberalización financiera y la desregulación económica aplicadas durante el auge del modelo neoliberal, se extendió también a las economías emergentes y al resto de países en desarrollo. Aunque la crisis generó dificultades desde el principio, sus efectos se agravaron debido a las soluciones aplicadas por los países más afectados: aumento de los ingresos estatales y disminución del gasto público. Ambas medidas provocaron la contracción de la demanda y la recesión de las economías más afectadas con graves daños sociales que se extendieron más tarde al resto del mundo (Krugman, 2012; Vidal, 2013).

Por sus efectos y duración, la actual crisis económica ha sido estimada como una de las mayores catástrofes de la historia moderna desde la Gran Depresión de 1929 (Krugman, 2012). Pero, aunque sus impactos se hayan visibilizado sólo a partir de 2008, sus raíces se remontan a las décadas anteriores, y especialmente a los años setenta, momento en el que empiezan a internacionalizarse las compañías financieras. Más adelante, este proceso se generaliza hasta el punto en el que en nuestros días el mercado financiero y sus operaciones superan la producción real de la economía y la generación de la riqueza. Asistimos, entonces, a un proceso en el que la economía real, ha sido sustituida por la especulación y una creciente concentración del ingreso (Vidal, 2013).

La recesión, aunada a las políticas de austeridad aplicadas para enfrentar los embates de la crisis, ha dado lugar a varios procesos. En primer lugar, ha provocado una drástica caída de los ingresos de la población y ha generado además un significativo aumento del desempleo. En segundo lugar, los niveles de desigualdad y pobreza han experimentado notables aumentos en las economías desarrolladas (Krugman, 2012; Vidal, 2013), siendo sus efectos más graves sentidos por los colectivos mayormente vulnerables como los inmigrantes. El efecto más visible de este proceso para dicho colectivo ha sido la extensión del desempleo, y como corolario, la disminución de los

envíos de remesas hacia sus países de origen, amén de la imposibilidad de corresponder a los préstamos contraídos para adquirir bienes inmuebles.

Contemporáneamente, la crisis ha estado acompañada por el surgimiento de actitudes políticas antiinmigración, así como por la aplicación de medidas cada vez más restrictivas que han dado lugar a tres procesos diferenciados: el aumento del control al ingreso y la permanencia; la aprobación de legislación volcada a dificultar la residencia de largo plazo y la naturalización; y el fomento del retorno voluntario o forzado de estas comunidades. En un contexto de recesión y extensión de los malestares del proceso a la población local, se ha producido además el aumento de la xenofobia y discriminación hacia los inmigrantes, lo que ha ulteriormente reforzado la decisión de estos últimos de regresar a sus países de origen (Mejía y Castro, 2012).

En lo que respecta la migración ecuatoriana, el efecto más evidente de la crisis, por lo menos durante los primeros años, ha sido la disminución de salidas del país que se corresponde, sin embargo, con los mejores indicadores socioeconómicos obtenidos por su economía en este periodo. De otra parte, la inmigración ecuatoriana residente en los países más afectados por la crisis no ha quedado al margen de este proceso, sino que ha experimentado impactos diferenciados en función del país huésped. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos el efecto más visible desde su inicio fue el aumento de las tasas de desempleo de 3,8% a 6,8% entre 2007 y 2010 y la precarización de las condiciones de trabajo (Mejía y Castro, 2012:63). Estos elementos dieron lugar a la reducción de los salarios e ingresos y al incremento de los niveles de pobreza en estas comunidades. Como resultado, un sector relevante de inmigrantes ecuatorianos asistió a un empeoramiento de sus condiciones de vida en los Estados Unidos, proceso que generó una reducción de los flujos de remesas enviados a su país de origen, así como motivaciones para regresar al mismo. Por otro lado, a los efectos de la depresión se suma la acción de la política migratoria estadounidense orientada por los principios de control y seguridad del territorio nacional. En este contexto, no solo se han dificultado las formas acceso irregular, sino que se ha producido un aumento constante del número de deportaciones de ciudadanos ecuatorianos.

De forma semejante a lo ocurrido en Estados Unidos, las tasas de desempleo y la inestabilidad del trabajo han aumentado de forma apreciable en la comunidad ecuatoriana residente en España. Este colectivo, al igual que el resto de comunidades



inmigrantes residentes en el país, ha experimentado precisamente una disminución de sus salarios, capacidad de consumo y envío de remesas. Sus niveles de vida se han visto severamente afectados hasta alcanzar su estado de salud y bienestar en general (Colectivo IOÉ, 2012). Especial importancia reviste, en este contexto, el impago de las hipotecas adquiridas en épocas de bonanza por parte de los inmigrantes ecuatorianos, que ha provocado el embargo de estas viviendas. Además, por las limitaciones en la legislación española en relación a la dación en pago de la vivienda, la deuda contraída persiste para quienes deciden permanecer en territorio español, empujando a muchos inmigrantes a regresar a sus localidades de origen.

Los impactos de la crisis han determinado en general una drástica reducción de la presencia ecuatoriana en España que responde, sin embargo, a fenómenos disímiles. Mientras que algunos ecuatorianos han retornado efectivamente a Ecuador, otros han optado por reemigrar hacia destinos europeos menos afectados por la recesión como Inglaterra, Bélgica y Alemania. Además, debido a la existencia de redes familiares y mecanismos de solidaridad entre migrantes, muchos han decidido reubicarse en otros destinos tradicionales de la emigración ecuatoriana como Italia o Estados Unidos. Finalmente, gracias a un elevado número de nacionalizaciones por parte de los inmigrantes ecuatorianos, la disminución de su registro en las estadísticas españolas probablemente se corresponde con su contabilización como nacionales. Aun así, a diferencia de lo ocurrido en Estados Unidos, el retorno o reemigración a otros destinos por parte de los ecuatorianos se ha producido más tarde y ha comenzado a cobrar fuerza en los años sucesivos al estallido de la crisis. Esta elección, según Parella y Petroff (2014) probablemente refleja que en un primer momento los ecuatorianos, al igual que otras comunidades de inmigrantes, juzgaron la crisis como un suceso pasajero y decidieron esperar la superación de esta fase, viviendo gracias a las ayudas de desempleo y a estrategias de solidaridad familiares. Sólo a partir de la constatación que la crisis de 2008 era un fenómeno de largo plazo optaron por volver a casa o reubicarse en otros destinos europeos y extra continentales.

Uno de los elementos que ha favorecido este proceso ha sido la creación de medidas y legislación restrictiva en materia migratoria, así como el fomento de programas de retorno voluntario asistido: “Programa de Retorno Voluntario de Atención Social”; “Programa de Retorno Voluntario para Personas Vulnerables”; “Programa de Retorno Voluntario Productivo”; “Programa de Ayudas Complementarias

al Abono Acumulado y Anticipado de la Prestación Contributiva por Desempleo a Trabajadores Extranjeros Extracomunitarios (APRE)” (Parella y Petroff, 2014:76-77). Por otro lado, el escenario de carencia generalizada ha fomentado en la opinión pública española una imagen de la inmigración como un “excedente indeseable”. Este elemento ha favorecido la aceptación de medidas de mayor control inmigratorio e incluso expulsión de este colectivo (Colectivo IOÉ, 2012:16).

Finalmente, en el caso de Italia, los embates de la crisis sobre la comunidad ecuatoriana han producido una disminución de los niveles de vida y bienestar de estas personas, aumentando como resultado el número de inmigrantes que requieren ayudas estatales. Del mismo modo, el endurecimiento de la política de inmigración italiana tras la aprobación de la Ley de Seguridad de 2009 ha provocado, por una parte, el aumento de barreras al ingreso de nuevos flujos al territorio, y por otra, ha dificultado las condiciones de permanencia de los inmigrantes en situación irregular y sus descendientes, facilitando además las expulsiones y procesos de deportación. Pese a ello, a diferencia de lo ocurrido en otros destinos, el envío de remesas desde Italia aumentó en los primeros años de la crisis y ha venido disminuyendo de forma progresiva desde 2009, pero en proporción inferior a los flujos provenientes de España y Estados Unidos (BCE, 2013). Contemporáneamente, las tasas de empleo de esta comunidad, en razón de su inserción en la economía informal y en el sector de los servicios, han acusado reducciones menores respecto a la de otros grupos de población (IDOS, 2014). Aun así, la crisis ha provocado respuestas diferenciadas en la comunidad ecuatoriana. Como en España, muchas personas que poseen nacionalidad o permisos de residencia estables han optado por reemigrar dentro de la Unión Europea o por dirigirse hacia destinos extra regionales como Estados Unidos o Canadá. Otras, han decidido más bien volver a su país de origen aunque, conforme el Censo de 2010, apenas el 6% de los retornados a Ecuador en los últimos cinco años provienen de Italia (Herrera *et al.*, 2012:51).

No podemos omitir que el endurecimiento de las políticas migratorias en España e Italia se inscribe en el marco de la construcción de una política común de inmigración de la Unión Europea, orientada a contener los flujos extracomunitarios y a favorecer la repatriación de inmigrantes en situación irregular a sus Estados de origen. En este contexto, la aprobación de la Directiva Europea de Retorno de 2008, establece normas y procedimientos comunes para todos los Estados miembros que comprenden, entre otras

medidas, las figuras de retorno voluntario y forzoso, la criminalización de la no posesión de papeles y la expulsión de personas o la prohibición de su reingreso al territorio europeo. Se cristalizan así nociones represivas y de criminalización de la inmigración irregular, al tiempo que disminuyen de forma progresiva los canales para el desplazamiento regular y aumentan -como vimos en el primer capítulo- en función de las desigualdades internacionales, los motivos que alimentan la salida del país de origen. Estas acciones se ven reforzadas, además, por la creciente victoria de partidos y movimientos políticos conservadores que no hacen sino fortalecer tendencias xenófobas y discriminatorias respecto al colectivo migrante.

Finalmente, es menester subrayar que a los instrumentos creados en los países huéspedes para favorecer el retorno voluntario y a las expulsiones o deportaciones que estos han desarrollado desde el inicio de la crisis, se suman los programas de promoción del retorno del Gobierno ecuatoriano creados desde 2008. Empero, la vuelta a casa de ecuatorianos ha alcanzado un volumen inferior al esperado. Así, no sólo no se ha producido un retorno masivo, sino que la emigración pese a su decrecimiento reciente se mantiene. En esta línea, debe señalarse que pese a los estragos de la crisis, las comunidades de ecuatorianos residentes en cada uno de los territorios aquí mencionados permanecen relativamente estables y debido a múltiples dinámicas (personales, familiares y contextuales) todo indica que establecerán su residencia en los mismos de forma permanente.

#### *4.2.7 LA INMIGRACIÓN EN ECUADOR*

A diferencia de otros destinos regionales como Argentina o Brasil, Ecuador no ha sido un receptor masivo de inmigración, pero a lo largo de su historia, la presencia de ciudadanos provenientes de otras latitudes ha sido una constante. Los primeros registros de extranjeros corresponden a ciudadanos provenientes de países limítrofes (Colombia, Venezuela y Perú) que participaron en las guerras de independencia y decidieron años después permanecer en su territorio, aprovechando el tratamiento preferencial que les ofrecía el país tras la disolución de la Gran Colombia. Hay también registro de población europea y en menor medida asiática asentada en el territorio nacional desde los primeros años de existencia del nuevo Estado. No obstante, ambos grupos recibieron un tratamiento diverso que favorecía a los primeros y colocaba en desventaja a los segundos. Como sostiene Ramírez (2012, 2013), desde finales del siglo XIX hasta la

década de los treinta existió en el país un “aperturismo segmentado” en materia migratoria que favoreció el ingreso de ciudadanos latinoamericanos y europeos, al tiempo que impidió o dificultó la permanencia de ciudadanos provenientes de otras regiones y especialmente de China.

En coincidencia con la tónica regional y los proyectos de colonización llevados a cabo por países como Argentina o Uruguay, desde finales del siglo XIX, no faltaron tampoco planes de atracción de inmigración europea. Estos proyectos tenían como objetivo la colonización de territorios baldíos, el asentamiento de población europea y como corolario la “mejoría racial y civilizatoria” que se atribuía a los grupos provenientes de las ex potencias coloniales; valorados como superiores frente a ciudadanos provenientes, por ejemplo, de Asia o Medio Oriente. En este sentido, el Estado ecuatoriano, a partir del gobierno del presidente Antonio Flores (1888-1892), impulsa un proyecto de construcción nacional que pretende hacer del Ecuador un Estado-nación blanco-mestizo, moderno y civilizado, acorde al imaginario racial e ideológico entonces vigente (Ramírez, 2012:18).

Pese a que se facilitó la llegada de estas poblaciones y su instalación en el territorio nacional, la escasez de fondos y los problemas estructurales del país, aunados a la falta de voluntad o interés político de los gobiernos, dificultaron la realización de esta estrategia. Así y todo, los datos disponibles sobre la presencia de población extranjera en las dos principales ciudades del país (Quito y Guayaquil) a finales del siglo XIX, sirven para ilustrar la realidad demográfica de ambas urbes. La presencia de población inmigrante fue especialmente digna de mención en Guayaquil donde se calcula que en 1899 los inmigrantes eran 9.368 y constituían el 15% de la población local (Ronn, 1994, citado en Ramírez, 2012:23). El grueso de este colectivo estaba constituido por ciudadanos peruanos, italianos, alemanes y en menor medida españoles. En vez de ello, en la ciudad de Quito, según el censo de población local de 1906, los extranjeros residentes eran 1.365 y representaban apenas el 2,68% de la población. Eran en su mayoría colombianos, aunque sobresalía también el número de franceses, italianos y españoles.

Entre finales del siglo XIX y principios del XX empezó también a registrarse un expresivo flujo de población proveniente del Líbano, Jordania y Palestina, asentado mayoritariamente en las ciudades de Guayaquil y Quito, aunque su presencia se

extiende también a otros destinos. En 1938, según los datos de la Oficina de Estadísticas perteneciente a la Dirección de Inmigración y Extranjería, 7.151 extranjeros provenientes de Colombia (26,84%), China (10,99%), y en orden decreciente de Alemania (8,04%), Italia (7,87%) y Perú (6,80%) solicitaron permiso de domicilio en el país (Ramírez, 2012:32). Los principales polos de concentración de estos colectivos, al igual que en periodos precedentes, fueron las provincias de Guayas, Pichincha y Carchi. En otras palabras, los inmigrantes se concentraron en las regiones más urbanizadas, con más posibilidades laborales y en las zonas fronterizas del país. Años después, durante la Segunda Guerra Mundial y debido a conflictos locales como la guerra civil española, creció el número de ciudadanos provenientes de Europa, donde sobresalían como países de origen Alemania, Italia, España y Checoslovaquia. En este contexto, la ciudad de Quito empezó a ganar destaque como destino de los recientes flujos de población.

A partir de los años cuarenta y hasta finales de los noventa, el “aperturismo segmentado” en materia migratoria de las décadas anteriores fue reemplazado por el enfoque de control y seguridad nacional, cuya vigencia se extendió hasta finales de los noventa. A lo largo de este periodo y a consecuencia de la Guerra Fría, el conflicto militar con el Perú y la presencia de un régimen militar en el país, el Estado ecuatoriano crea nuevas disposiciones cuyo objetivo son regular el ingreso y la permanencia de ciudadanos extranjeros bajo las premisas de la Doctrina de Seguridad Nacional (Ramírez, 2012; 2013).

Pese a la creación de una normativa restrictiva sobre ingreso y permanencia de no nacionales, el número de ciudadanos extranjeros presentes en el país crece. El primer censo nacional de 1950 registró la presencia de 23.489 extranjeros provenientes de Latinoamérica, América del Norte, Europa y Asia. En 1982, la migración intra-regional valorada en 54.361 personas, superaba en gran medida a los flujos extra-regionales cuyo número era de 21.043. Una década más tarde, el censo de 1990, describe un panorama completamente diferente en el que se invierten estas tendencias. La migración intra-regional supone en esta ocasión 56.033 personas, mientras que la extra-regional aumenta de manera sustancial hasta alcanzar los 85.748 individuos (Oleas y Hurtado, 2011).

Años después, a partir de principios de los 2000, Ecuador asiste a una transformación significativa de su dinámica migratoria. Así, además de expulsor de

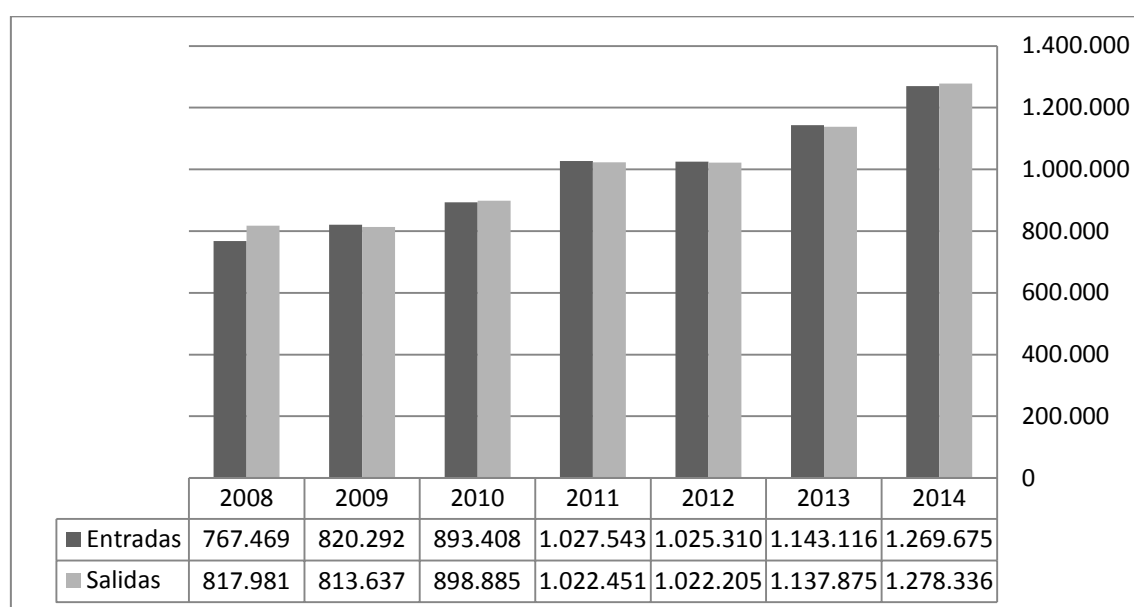
población hacia Europa, Norteamérica y otros destinos, el país se convierte en receptor neto de inmigrantes provenientes especialmente de países vecinos como Colombia y Perú (Serrano, 2008). Aunque como se manifestó antes, las migraciones de estos dos Estados son históricas, los flujos recientes tienen un marcado carácter laboral y responden a los atractivos ejercidos por la economía recién dolarizada. A las migraciones laborales, en el caso colombiano se suman los expresivos flujos de desplazados por el conflicto armado, el narcotráfico presente en el país, o debido a los efectos de la implementación del Plan Colombia. Pese a que se señala un subregistro de población transfronteriza, en el censo de 2001 los colectivos mayormente registrados a nivel nacional eran los colombianos (51.556), seguidos de los estadounidenses (11.112) y los peruanos (5.682). Otros grupos con presencia significativa eran los asiáticos, venezolanos, chilenos, españoles, argentinos, alemanes e italianos. En este nuevo contexto, a la perspectiva de control y seguridad en materia migratoria vigente hasta finales de los años noventa, se ha sumado el enfoque de derechos que ha implicado la derogación de algunas disposiciones, junto a la creación de nuevas normas e instituciones para el tratamiento del fenómeno. No obstante, ambas posiciones conviven al interior del Estado como formas de expresión de su heterogeneidad y de las diversas visiones presentes dentro del mismo en permanente disputa (Ramírez, 2012; 2013).

A este tenor, el último Censo de Población y Vivienda (CPV) realizado en 2010, muestra que el número de extranjeros residentes en el país asciende a 181.848 personas y su porcentaje respecto a la población total es de 1,3%. La misma fuente indica que la prevalencia de la migración intra-regional al igual que los destinos tradicionales de estos flujos se mantiene. Los colombianos, seguidos por los peruanos y estadounidenses son los colectivos mayormente representados en el país y se concentran en las provincias de Pichincha, Guayas y Carchi. A estos grupos se debe también agregar la presencia de cubanos, haitianos y ciudadanos provenientes de destinos tan disímiles como Nigeria, India, China, Pakistán, Afganistán, Sri Lanka y Ucrania. Su llegada se verifica principalmente como resultado de la aplicación del principio constitucional de “ciudadanía universal” que llevó a la eliminación del requisito de visa para entrar en el país, establecerse en el mismo, o bien alcanzar desde allí otro destino.

#### 4.2.8 RECEPCIÓN, TRÁNSITO, RETORNO, EMIGRACIÓN Y REFUGIO: LA COMPLEJIDAD DEL PANORAMA MIGRATORIO ECUATORIANO ACTUAL

Después del extraordinario éxodo de población ecuatoriana, ocurrido desde finales de los noventa hasta la primera mitad de los años 2000, la emigración se ha estabilizado y aunque continúa existiendo (ver gráfico 10), debido a la complejidad del fenómeno migratorio y las diversas razones que lo alimentan, el perfil de los actuales emigrantes es más heterogéneo que nunca.

**Gráfico 10. Entrada y salida de ecuatorianos 2008-2014.**



Elaboración propia. Fuente: INEC, 2013, 2014a.

En base a las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INEC, 2013, 2014a)<sup>138</sup> existe, por un lado, un revelador flujo de personas por grupo de ocupación: estudiantes, personal de apoyo administrativo y profesionales, científicos e intelectuales que sale del país, amparado plausiblemente por programas gubernamentales de formación e intercambio académico o profesional. Por otro lado, se mantiene la emigración laboral y la emigración irregular dirigida especialmente hacia los Estados Unidos de América,

<sup>138</sup> Según grupo de ocupación, los estudiantes suman 246.479 personas; el personal de apoyo administrativo 226.323; y los profesionales, científicos e intelectuales 182.931, representando juntos el 57,62% de las salidas del país en 2013. En base a los datos del 2014, estos colectivos continúan siendo representativos. Entre la PEA, por ejemplo, la salida del país de profesionales, científicos e intelectuales correspondió a 201.705 personas; mientras que en el caso de personal de apoyo administrativo la cifra fue de 244.364 ciudadanos. Entre la Población Económicamente Inactiva (PEI) es también relevante la emigración de estudiantes cuya cifra alcanzó las 341.705 personas. Las tres categorías suponen el 62,59% del total de salidas nacionales a lo largo del 2014 (INEC, 2013, 2014).

donde el número de infantes y adolescentes no acompañados ha alcanzado cifras significativas en los últimos años. De acuerdo al Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODNA), el 2% de la población infantil y adolescente del país, equivalente a 100.000 personas tenía en 2010 a uno de sus padres residiendo en el extranjero y podrían ser potencialmente emigrantes (Álvarez y Guillot, 2012:48).

Además de los costos sociales y psicológicos que este elemento supone, tanto para las personas directamente interesadas como para sus familiares, las formas en las que advienen los procesos de reunificación familiar no son controladas directamente por los migrantes, sino que están supeditadas a las disposiciones de los Estados de destino. De esta suerte, siempre que la reunificación pueda realizarse por vía regular, las dificultades para sus protagonistas serán mínimas. En su lugar, cuando el proceso no puede verificarse de forma regular, las opciones a disposición de los migrantes y sus familiares pasan por la emigración irregular y el recurso a coyotes o redes de tráfico de personas. En el caso ecuatoriano, aunque no existen cifras exactas se calcula que anualmente centenas de niños y adultos están dirigiéndose a los Estados Unidos por rutas clandestinas. La mayoría de ellos es originario de las provincias de Cañar, Azuay y Chimborazo y transita a lo largo del corredor México-Estados Unidos en condiciones de extrema vulnerabilidad: sin documentos, en muchos casos no acompañados y merced a múltiples violaciones de sus derechos humanos.

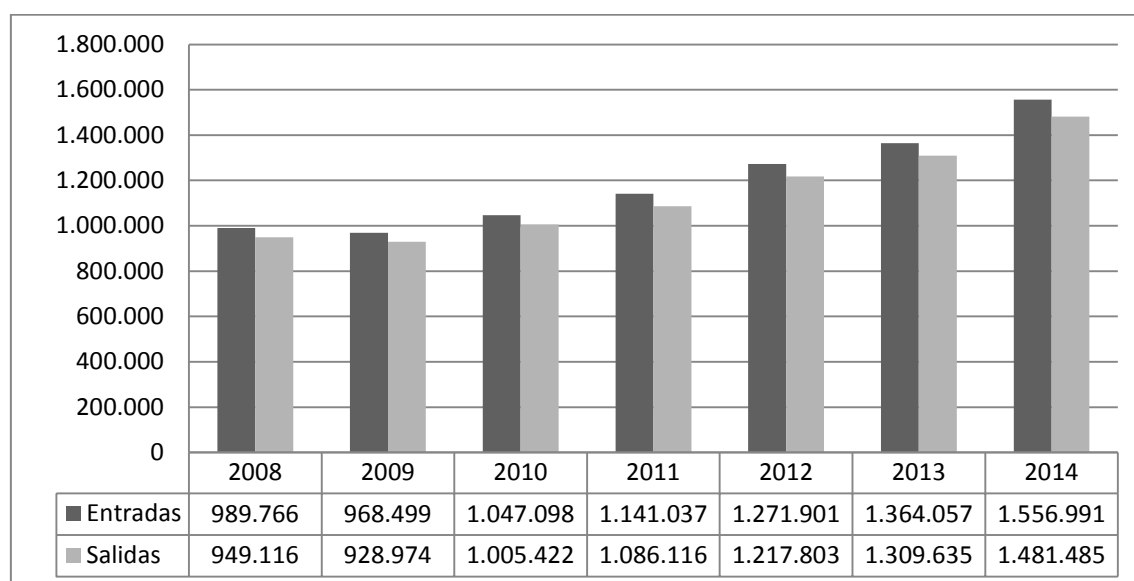
En lo que respecta los países de destino, la población ecuatoriana continúa dirigiéndose a países vecinos como Perú y Colombia, junto a Estados extra-regionales como Estados Unidos, España e Italia. Pero la crisis económica, las crecientes restricciones de ingreso y la continuidad de los flujos irregulares en dirección a Norteamérica ha ampliado el abanico de destinos privilegiados, por lo que las metas latinoamericanas incluyen también a países como Panamá, México, Brasil, Argentina, Chile, Venezuela, Cuba, El Salvador y Costa Rica. A su vez, entre los principales polos de atracción extra-regionales destacan Estados como Inglaterra, Holanda, Alemania y Francia.

La afluencia de inmigrantes continúa siendo también numerosa y proviene especialmente de Colombia, Estados Unidos, Perú, Venezuela, así como de otros destinos entre los que destacan España, Argentina, Chile, Alemania y Canadá (ver gráfico 11) (INEC, 2013, 2014a). Un cierto contingente de población proveniente de



Estados Unidos, Alemania y Canadá se ubica en la dinámica de migraciones Norte-Sur e incluye: jubilados, personal cualificado e individuos o familias que, tras la crisis económica de 2008, buscan mejores posibilidades de inserción laboral respecto a sus países de proveniencia. En relación a esta tipología de migrantes es digna de mención la elección de la provincia de Azuay y especialmente de su capital Cuenca como destino privilegiado de estadounidenses, canadienses, alemanes y australianos.

**Gráfico 11. Entrada y salida de extranjeros 2008-2014.**



Elaboración propia. Fuente: INEC, 2013, 2014a.

Por otro lado, ha disminuido la cantidad de personas provenientes de Asia y África después de que en 2010, el Gobierno ecuatoriano impusiera la visa como requisito de entrada para algunas nacionalidades.<sup>139</sup> Un número expresivo de los inmigrantes recientes son sujetos de protección internacional y, en base a la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), hasta septiembre de 2013, el Estado ecuatoriano reconocía a 54.865 personas en condición de refugio, aunque el número de ciudadanos solicitantes de asilo presentes en el país es mucho mayor. Ecuador se ha convertido a este respecto en el principal receptor de refugiados de América Latina. En 2014, a raíz de la ratificación del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados parte del

<sup>139</sup> Según las fuentes oficiales, el objetivo de esta medida es controlar las redes internacionales de tráfico que operan en el país. En lo específico, los ciudadanos a los que se exige el requisito de visa para el ingreso al territorio nacional desde 2010 son aquellos provenientes de Afganistán, Eritrea, Bangladesh, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia (Arcentales, 2010). A partir de la misma fecha, el Estado ecuatoriano empezó a requerir también a los ciudadanos cubanos la presentación de elementos como una carta de invitación y la asunción de los costos de permanencia por parte de un ciudadano ecuatoriano o de un extranjero legalmente residente en el país. Desde el 1 de 2015 dichas disposiciones fueron sustituidas por la exigencia de visas de ingreso para los ciudadanos oriundos de la isla caribeña.

Mercosur y Estados asociados, dicha situación ha cambiado y hoy se encuentra en plena fase de redefinición. Existe, asimismo, un revelador número de ciudadanos provenientes de Cuba y Haití,<sup>140</sup> la mayoría de los cuales se encuentra en situación de tránsito y tiene como objetivo llegar a los Estados Unidos de América en el primer caso o Brasil y Canadá en el segundo.

Además de ser hoy territorio de tránsito, inmigración, refugio y emigración, a raíz de la crisis económica que ha afectado a los principales destinos de la movilidad ecuatoriana -cuyos elementos más sobresalientes analizamos antes- Ecuador se ha convertido también en receptor de población retornada. De acuerdo al Censo de Población y Vivienda del 2010, han retornado al país 63.888 personas, es decir, uno de cada cuatro emigrantes que salieron a lo largo del periodo 2001-2010 (Herrera *et al.*, 2012:49-50). En los últimos años, con el agravarse de la crisis y sus repercusiones para los inmigrantes ecuatorianos en Europa y Estados Unidos, el número de retornados ha aumentado de manera representativa, aunque no existen datos que calculen su volumen real. Algunos problemas en la captación de este flujo de personas derivan, entre otras razones, de los procesos de retorno temporal y de la llegada de niños y adolescentes con pasaportes de otros países, cuyo estatus no puede ser calculado técnicamente como retorno.

La complejidad del retorno como tipología de migración reside en que el mismo puede adquirir un carácter forzado o voluntario, aunque en la vida real las distinciones entre ambas modalidades no sean suficientemente claras. En ocasiones, factores como crisis económicas o políticas represivas aplicadas en las sociedades de destino pueden estimular en ocasiones un retorno “voluntario” que, en ausencia de estos elementos, podría no existir o verificarse en otro periodo. El retorno es, por tanto, un fenómeno multidimensional, parte integrante del proceso migratorio y puede producirse en respuesta a las políticas promovidas tanto en origen como en destino, al tiempo que responde a las expectativas de los migrantes sobre ambas sociedades y a sus particulares condiciones económicas, familiares, sociales y de estatus migratorio (Mejía y Castro, 2012; Moncayo, 2011, 2014).

En el caso concreto de Ecuador existen retornados voluntarios que se han acogido a los programas creados por los gobiernos de origen y destino, junto a quienes han vuelto

---

<sup>140</sup> Tras la imposición del visado de ingreso para los ciudadanos cubanos en diciembre de 2015 y de la crisis económica que azota a Brasil, la presencia de estas poblaciones ha disminuido de manera considerable.

de acuerdo a proyectos personales y deportados o excluidos por los países de residencia (Herrera *et al.*, 2012). Al margen de estas consideraciones, la mayor parte de los retornados, según los datos del Censo de Población y Vivienda de 2010, son hombres (55%) y mujeres (45%), cuyo regreso se produce en orden decreciente a la región Sierra del país (60%), seguida de la Costa (34%), Amazonía (6%) y región Insular (0,2%). A nivel provincial, Pichincha y Guayas concentran juntas cerca de la mitad de los retornados a Ecuador (44,5%). Los migrantes retornados provienen de los tres principales destinos de la emigración ecuatoriana que han sido severamente afectados por la crisis económica surgida en 2008. De España proviene el 46%, mientras que desde Estados Unidos lo hace el 26% y de Italia el 6% del total de la muestra. Aunque en porcentajes mucho menores, vale relieves también los colectivos de retornados provenientes de otros destinos como Colombia, Venezuela, Chile, Reino Unido, Argentina, Bélgica, Canadá y Perú. La mayor parte de estas personas se ubica en un rango de edad comprendido entre 25 y 44 años, siendo significativa también la presencia de niños y adolescentes. A nivel formativo, las mujeres retornadas presentan índices de instrucción superior al de los varones, pero en términos generales, el 25% de los retornados tiene instrucción secundaria completa, mientras que el 30% posee además un título de educación superior.

#### 4.3 NUEVOS TIEMPOS. VICTORIA DE ALIANZA PAIS Y RETORNO DEL ESTADO EN ECUADOR

Como mencionamos en acápites anteriores, desde el retorno a la democracia, Ecuador se caracterizó por un sistema político altamente inestable y la vigencia, en palabras de Paz (2012:34), de un “modelo empresarial de desarrollo” en el que primaron los intereses de los sectores económicos por encima de las necesidades de la gran mayoría de la población. Como corolario, en el país se produjo un aumento progresivo de los índices de pobreza y desigualdad, creció la deslegitimación de la clase política y aumentó el nivel de conflictividad social; al tiempo que se extendió el descontento generalizado de la población hacia la patria y las posibilidades de futuro por esta brindadas, generando entre otros fenómenos, el éxodo masivo de ecuatorianos en búsqueda de una vida mejor fuera del territorio nacional.

El escenario apenas descrito, aunado a la existencia de una creciente censura frente al neoliberalismo y sus consecuencias, determinaron en el país una mayor apertura

frente a opciones políticas antisistema, en grado de formular alternativas. Dentro de este contexto debe ser comprendido el ingreso de Rafael Correa en el escenario político ecuatoriano. No obstante, el precedente más inmediato de este acto fue la elección de Lucio Gutiérrez como Presidente de la República en 2002. Este último, había sido líder del golpe militar del 21 de enero del 2000 que derrocó al entonces presidente Jamil Mahuad en medio de amplias movilizaciones ciudadanas.<sup>141</sup> Su victoria en 2002, gracias a una coalición política en la que participaron partidos políticos de izquierda y movimientos sociales entre los que destacó el movimiento indígena, demostró, en primer lugar, la viabilidad de proyectos autodenominados alternativos y sentó, en este sentido, un valioso precedente para las agrupaciones que más adelante disputarían el poder frente a los partidos políticos tradicionales (Freindenberg, 2008).

Gutiérrez venció las elecciones presidenciales de 2002 con amplio apoyo social y promesas de cambio, así como de reformas y políticas públicas para los más desfavorecidos. Pero, tras la asunción del mandato, su discurso y acciones cambiaron a favor de perspectivas más conservadoras. Más tarde, esta transformación fue considerada como una “traición” por muchos de sus simpatizantes, lo que sumado a las acusaciones crecientes de corrupción, nepotismo y autoritarismo determinó una creciente oposición política a su mandato que en 2005 concluyó con su defenestración en medio de la “Revuelta de los Forajidos.”<sup>142</sup> Este heterogéneo movimiento ciudadano bajo la consigna “Que se Vayan Todos” evidenció también el profundo descontento social frente a la clase política ecuatoriana.<sup>143</sup> Una vez derrocado Gutiérrez, la Presidencia fue asumida por el entonces vicepresidente Alfredo Palacio. En calidad de Jefe de Estado, Palacio otorgó la titularidad del Ministerio de Economía y Finanzas a Rafael Correa Delgado, quien para entonces ya era noto por su postura crítica frente a la deuda externa, el FMI y, más en general, frente al modelo neoliberal.

---

<sup>141</sup> Como ya fue descrito en apartados anteriores, durante el gobierno de Jamil Mahuad se decretó el salvataje bancario y posteriormente la dolarización del país. Ambas decisiones generaron profundo rechazo popular y dieron lugar a amplias movilizaciones en todo el territorio con elevado protagonismo de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). En estas circunstancias el Presidente intentó autoproclamarse dictador, pero no obtuvo apoyo de las Fuerzas Armadas que disponían de un plan dictatorial autónomo. Finalmente, Mahuad fue derrocado el 21 de enero de 2000. En esta coyuntura, se formó en primer lugar una “Junta militar”, posteriormente un “Triunvirato”, y después de extensas negociaciones, el 22 de enero asumió la Presidencia de la República el entonces vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano (Ayala, 2013).

<sup>142</sup> La Revuelta de los Forajidos es el nombre que se dio a las reiteradas movilizaciones ciudadanas que precipitaron la salida de la presidencia de Gutiérrez.

<sup>143</sup> Para Ramírez (2010:87), al contrario de las movilizaciones que provocaron la destitución de Bucaram en 1997 y el derrocamiento de Mahuad en el 2000, las protestas que se verificaron en el marco de la “Revuelta de los Forajidos” presentan una particularidad, pues fueron consecuencia directa del denominado “desborde ciudadano” de la tutela partidista y del comando de cualquier estructura organizativa.

Gracias a las reiteradas condenas a la ortodoxia económica, la entrada en la escena política de Correa alimentó las esperanzas de las fuerzas opositoras al neoliberalismo y de los sectores progresistas principalmente nacionales, pero también latinoamericanos y de otras regiones. Luego, durante su breve mandato como ministro de economía, Correa se aproximó al gobierno venezolano, estableció la redistribución de los ingresos petroleros a favor de la inversión social y promovió negociaciones más acordes a los intereses nacionales con los organismos multilaterales de crédito. Dichas medidas dieron lugar a una serie de polémicas a nivel nacional e internacional que acabaron determinando su renuncia (Ramírez y Minteguiaga, 2007). Contemporáneamente, las mismas le otorgaron notoriedad pública y alimentaron la simpatía de la población frente a una figura que demostraba defender los intereses ciudadanos respecto a los financieros.

Por su parte, el presidente Palacio no cumplió con las expectativas de la población y no resolvió las apremiantes necesidades del país en materia económica, política y social. Pese a haber suspendido las negociaciones del TLC con los Estados Unidos, y haber revisado los acuerdos de cooperación con dicho país y en relación al Plan Colombia, las acciones del Gobierno fueron incapaces de transformar la situación hasta entonces imperante en el territorio. Con el fracaso de Palacio quedaban abiertas las puertas para la entrada de *outsiders* como Correa en las elecciones de 2006.

Después de que se convirtiera en una figura pública, Rafael Correa formalizó su precandidatura independiente a la Presidencia en diciembre de 2005. Con el fin de respaldar su figura y proyecto político fue creado posteriormente el movimiento Alianza País, expresión que como acrónimo significa “Patria Altiva y Soberana”. Esta heterogénea agrupación tiene raíces, sin embargo, en la oposición a las reformas neoliberales; agrupando desde sus inicios a un nutrido grupo de líderes sociales y organizaciones sociales, ambientalistas, políticas y religiosas con visiones políticas disímiles (Hernández y Buendía, 2011). No obstante, como esgrime Dávalos (2012:102), en el movimiento priman, las clases medias urbanas, con heterogéneas tendencias ideológicas, autoidentificadas bajo el epíteto de “ciudadanos”.

Una vez creado, y luego de que se formalizaran las candidaturas para presidente y vicepresidente de la República en las figuras de Rafael Correa y Lenín Moreno, Alianza País se presentó entonces como un movimiento “antipolítica”, de carácter ciudadano,

crítico con la “partidocracia” tradicional y ajeno a su funcionamiento. Considerando además que el Congreso Nacional era la institución con más baja reputación a nivel político, optó por no presentar candidatos para las elecciones legislativas. Después, durante la campaña presidencial, los candidatos de Alianza País bajo lemas como “Volver a tener Patria” o “Ecuador ya es de todos”, enfatizaron la necesidad de combatir el neoliberalismo y recuperar el protagonismo del Estado, la soberanía económica y la inversión social por encima de los intereses financieros y de las obligaciones en relación al pago de la deuda externa. Con estos objetivos y en búsqueda del sueño de hacer del Ecuador “un país alegre, optimista y con futuro”, el Plan de gobierno 2007-2011 (Alianza País, 2006) incluía los siguientes ejes programáticos:

- a) ***La revolución constitucional y democrática:*** volcada a plasmar en un nuevo texto constitucional las bases de la transformación social, económica y política del Estado.
- b) ***La revolución ética:*** que implicaría un combate frontal a la corrupción y a la evasión fiscal, así como el establecimiento de mecanismos de transparencia en la administración pública.
- c) ***La revolución económica y productiva:*** cuyo objetivo era establecer un nuevo modelo económico, opuesto al modelo neoliberal, más inclusivo y a favor de las personas por sobre los intereses del capital.
- d) ***La revolución educativa y de salud:*** que serviría para priorizar la inversión social y superar de los rezagos del país en estos sectores.
- e) ***La revolución por la dignidad, la soberanía, y la integración latinoamericana:*** cuyo objetivo era reformular las relaciones internacionales del país, aproximándose a los países latinoamericanos y asumiendo posturas más favorables a los intereses nacionales.

Después de unas polémicas elecciones, Correa venció en la segunda vuelta a su oponente Álvaro Noboa, obteniendo el 56,67% de los votos. Empero, su llegada a la Presidencia no sólo implicó el fin del sistema de partidos tradicionales, sino que dio lugar a profundas reformas y a un cambio de régimen político. Una vez asumido el control del Ejecutivo, el 15 de enero de 2007, Correa cumplió con su principal promesa electoral y convocó la Asamblea Constituyente que habría de dar origen a la Constitución de 2008. Con este objetivo se convocó a una consulta popular que, pese al

activismo de la oposición, obtuvo el 81,72% de aprobación (Conaghan y De la Torre, 2008:118). Desde sus inicios, el nuevo Gobierno nacional dirigió también sus esfuerzos a la recuperación del rol del Estado en la rectoría de la política pública y en la planificación del desarrollo nacional. Los dos ejemplos paradigmáticos de esta transformación fueron: la sustitución del CONAM (Consejo Nacional de Modernización del Estado) por la Secretaría Nacional de Desarrollo (SENPLADES) y la creación del Plan Plurianual de Desarrollo (2007-2010). En esta línea, creó además una Comisión de Auditoría para la revisión de la deuda pública del Ecuador; estableció las primeras medidas para la recuperación de la propiedad pública de recursos estratégicos para el Estado; desarrolló varios programas tendientes a extender beneficios sociales a la población; y redefinió finalmente las relaciones internacionales del país, aproximándose a gobiernos “progresistas” en América Latina y a países como Irán, China y Rusia fuera de la región (Ramírez, Minteguiaga, 2007:93-96).

Después de haber obtenido la victoria, Alianza País amplió su estructura e integró a nuevas agrupaciones sociales y colectivos políticos como Ruptura de los 25, Foro Urbano y Polo Democrático. De cara a las elecciones para la Asamblea Constituyente, creó además una coalición de gobierno llamada “Acuerdo PAIS” integrada por Alianza PAIS, Nuevo PAIS y Alternativa Democrática (Freindenberg, 2008:30). En la contienda electoral del 30 de septiembre de 2007, esta agrupación logró una significativa mayoría y obtuvo 80 de 130 escaños para la Asamblea Constituyente, logrando participar activamente de la construcción de la nueva Carta Magna.

#### *4.3.1 LA CONSTITUCIÓN DE MONTECRISTI Y LA PROPUESTA DEL BUEN VIVIR O “SUMAK KAWSAY”*

La Asamblea Constituyente convocada por el Presidente se desarrolló en Montecristi (Manabí).<sup>144</sup> A partir de su inauguración, el 30 de noviembre de 2007, la misma empleó ocho meses en elaborar el nuevo texto Constitucional y fue cuestionada numerosas veces en virtud de su legitimidad y carácter plenipotenciario, además de la representación mayoritaria de Alianza País y de las constantes intervenciones de Correa

---

<sup>144</sup> La ciudad de Montecristi es la ciudad natal de Eloy Alfaro, quien fuera líder-como especificamos en apartados previos- de la Revolución Liberal ecuatoriana (1895-1924). También conocido como el “viejo luchador”, Alfaro fue artífice de reformas fundamentales para el Estado y la sociedad ecuatoriana, mediante la institución del laicismo, la extensión de derechos civiles y la construcción de infraestructura pública como escuelas, hospitales y el ferrocarril, que desempeñó un papel esencial en la integración del territorio nacional (Ayala, 2013). Su figura es además inspiradora del Movimiento Alianza País.

en las decisiones del bloque (Ramírez, 2008). A lo largo de su duración, las diversas posturas allí aglutinadas provocaron intensos debates en relación al modelo de desarrollo del país, el ecologismo, los derechos civiles y sexuales, la plurinacionalidad y el destino de los recursos naturales del territorio. Pero, pese a las diferencias, el texto definitivo de la nueva Constitución fue aceptado y sujeto a la aprobación de un referéndum, celebrado el 28 de septiembre de 2008, en el que la mayoría absoluta de los votantes (63,9%) optó por el sí.

La Constitución de 2008 constituye un hito en la historia política del país porque desde 1869 su texto ha sido el único que, además de ser discutido por una Asamblea Constituyente, fue ampliamente conocido, debatido y votado por la población (Acosta, 2008; Hernández y Buendía, 2011). La Constitución de Montecristi, constituida por 494 artículos, distribuidos en 33 títulos constitucionales es, en este sentido, la expresión de un gran proceso participativo que incluyó mediante “Asambleas Itinerantes” y numerosas iniciativas de carácter personal y colectivo, tanto a la población residente como a la población expatriada (Salazar, 2009:332). La Vigésima Carta Magna del Estado refuerza a nivel político el papel del Ejecutivo y define la Asamblea Nacional como titular de la función legislativa en detrimento del Congreso Nacional. Establece, por otro lado, profundas reformas estatales, reconociendo a título ilustrativo: la necesidad de descentralización territorial del país; la existencia de las funciones Electoral y de Transparencia y Control Social, junto a las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial; y la justicia indígena en la resolución de conflictos.

Al margen del reordenamiento político e institucional, la importancia de la Constitución de Montecristi radica en que la misma establece un nuevo modelo de desarrollo que, a través del *Sumak Kawsay* o “Buen Vivir”, busca alcanzar la inclusión y la justicia social, poniendo al centro del proyecto la figura del ser humano. Con el fin de alcanzar el “Buen Vivir”, la nueva Constitución propone la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de la riqueza del país. Para ello, recupera el papel del Estado en la planificación del desarrollo y en la garantía de derechos políticos, sociales y económicos de la población, fijándose como metas el cambio de la matriz productiva y un nuevo modelo de economía social y solidaria. De forma inédita, el texto reconoce también los derechos de la naturaleza y refuerza los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades del país. En materia de política exterior promueve la integración latinoamericana y declara al Ecuador como



territorio de paz, con la relativa prohibición de bases extranjeras. Por si fuera poco, debido a la importancia del colectivo emigrante del país, incluye 58 artículos que abordan el fenómeno migratorio desde la perspectiva de la movilidad humana y ofrecen un enfoque ampliamente garantista de derechos y libertades.

Una vez entrada en vigor, la nueva Carta Constitucional impuso un régimen de transición por el que habría de convocarse nuevas elecciones. En estas últimas, celebradas el 26 de abril de 2009, Rafael Correa y su proyecto político obtuvieron la victoria con el 51,99% de los votos para el periodo 2009-2013. Más adelante, en las elecciones presidenciales del 17 de febrero de 2013, Rafael Correa ganó una vez más las elecciones con el 57,79% de los votos válidos e inició un nuevo mandato presidencial que terminará en 2017 (CNE, 2013).

En términos generales, la propuesta de una alternativa frente a los modelos socioeconómicos aplicados en el país, tiene como presupuesto el establecimiento de un nuevo régimen de desarrollo, contenido en el título VI y definido por el artículo 275 como: “el conjunto organizado, sostenible y dinámico, de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales que garantizan la realización del Buen Vivir, del *Sumak Kawsay*” (Constitución, 2008). En oposición a los proyectos preexistentes, los objetivos de este nuevo modelo de desarrollo son, según el artículo 276:

- I. «Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.
- II. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.
- III. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.
- IV. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.
- V. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.

- VI. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.
- VII. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural».

En la misma línea, el artículo 277 fija que, para la consecución del Buen Vivir serán deberes generales del Estado: a) garantizar los derechos de las personas, colectividades y la naturaleza; b) Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo; c) Generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su cumplimiento; d) Producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos; e) Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley; f) Promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales y, en general, las actividades de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada.

Para llevar a cabo los objetivos de desarrollo y los deberes estatales apenas descritos, los gobiernos de Alianza País dirigidos por Rafael Correa se han dotado de varios documentos programáticos, a saber: el “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010”; el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013” y el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017”. Los tres documentos parten de una reprobación de los modelos de desarrollo que se han aplicado en Ecuador y especialmente de la constatación de los “fracasos del modelo neoliberal”. Proponen en contracorriente, una alternativa frente a la situación vigente en el país hasta 2006, y en lo sucesivo, una continuidad de los “logros” alcanzados por la Revolución ciudadana, basados en un proyecto que privilegia el ser humano por encima del capital y la deuda social en lugar de la deuda externa.

Estos elementos, en sintonía con las ideas postdesarrollistas analizadas en el capítulo I, tienen como fundamento la construcción del Buen Vivir o *Sumak Kawsay* que supera concepciones exclusivamente economicistas y recupera los saberes tradicionales de matriz no occidental. El concepto de Buen Vivir, derivado de las tradiciones indígenas de la región andina integra, en efecto, factores de bienestar como la necesidad de garantizar la armonía con la naturaleza y la comunidad, la solidaridad y la búsqueda de la felicidad (Acosta, 2008:46). A este respecto, aunque en los

documentos oficiales antes citados se afirma que el Buen Vivir es un concepto en “permanente construcción”, sus propuestas se basan en una estrategia de planificación sustentada en la democratización del Estado; la inversión social; la expansión de derechos; la redistribución de los recursos y la transformación de la matriz productiva del país con el objetivo de superar el modelo primario exportador y la dependencia de la economía ecuatoriana, en aras de alcanzar la “sociedad del conocimiento” (ver cuadro 5).

**Cuadro 5. Objetivos de los Planes de Desarrollo ecuatorianos en el periodo 2007-2017.**

<b>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010</b>	<b>Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013</b>	<b>Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017</b>
1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial.	1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.	1. Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular.
2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.	2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.	2. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.
3. Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población.	3. Mejorar la calidad de vida de la población.	3. Mejorar la calidad de vida de la población.
4. Promover un medio ambiente sano y sostenible y garantizar el acceso a agua, suelo y aire seguro.	4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.	4. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
5. Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana.	5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.	5. Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno.	6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.	6. Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.
7. Recuperar y ampliar el espacio público y de encuentro común.	7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.	7. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global.
8. Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad.	8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.	8. Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible.
9. Fomentar el acceso a la justicia.	9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.	9. Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.
10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.	10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.	10. Impulsar la transformación de la matriz productiva.
11. Establecer un sistema económico, solidario y sostenible.	11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.	11. Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y

tecnológica.		
12. Reformar el Estado para el bienestar colectivo.	12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.	12. Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

Elaboración propia. Fuente: Planes Nacionales del Buen Vivir 2007-2010; 2009-2013; 2013-2017. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

#### 4.3.2 “HACER PATRIA”. TRANSFORMACIONES SOCIOECONÓMICAS DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA

Tras la mayor crisis económica, política y social de la historia republicana, Ecuador era en los años 2000 un país que tenía por delante innumerables desafíos respecto a la satisfacción de las necesidades de su población. Conforme Azevedo y Robles (2008:8), en 2007, Ecuador era uno de los países con menor gasto social per cápita y menores niveles de inversión social a nivel regional. En lo específico, hacia 2005 Ecuador tenía un gasto social per cápita 7 veces más bajo que el promedio de la región (658 dólares en 2000). El país destinaba a la inversión social menos de la mitad que el promedio de los países de América Latina y el Caribe (29% versus 61%) respecto al gasto público total, o casi la tercera parte respecto al PIB (6% versus 16%). Frente a este escenario, la priorización de la inversión social se convirtió en uno de los principales propósitos del Gobierno ecuatoriano, superando el pago de las obligaciones crediticias. Así, mientras que en el 2006 el 22,67% del Presupuesto General del Estado se destinaba al pago de la deuda externa, en el 2013 ese rubro correspondió al 5,16% del mismo (SENPLADES, 2014:18). Al mismo tiempo, el Gobierno nacional ha aumentado la inversión social hasta alcanzar los USD 8.849 millones en 2014, frente a los 1.976 de 2006 (SENPLADES, 2015:49). Los mayores recursos en la esfera social son en parte resultado de la realización de una Auditoría externa promovida por el Estado, que supuso la renegociación de la deuda externa del país y un ahorro equivalente a USD 8.000 millones. A pesar de ello, el incremento de este componente a lo largo del periodo 2007-2014, se explica gracias a los elevados ingresos petroleros y a los significativos ingresos fiscales del Gobierno. Los primeros, en particular, han sido los mayores desde la dictadura militar y han superado las entradas de los gobiernos anteriores. Aun así, los mayores recursos petroleros no se deben únicamente a un aumento global de los precios del producto, sino a los cambios introducidos por el Ejecutivo en la administración de

los recursos, la renegociación de los contratos petroleros y a las reformas en los impuestos del sector (Weisbrot y Sandoval, 2009:8).

En lo relativo a los ingresos tributarios, de acuerdo al Servicio de Rentas Internas (SRI), en el periodo 2007-2014 la recaudación ha crecido de manera sustancial frente a épocas precedentes. En el transcurso de este tiempo, y en particular después de la reforma tributaria de 2008, los ingresos fiscales han aumentado progresivamente hasta alcanzar los USD 74.310 millones respecto a los 21.995 recaudados en el periodo 2000-2006 (SENPLADES, 2015:47). Los beneficios tanto fiscales como petroleros han permitido notables avances en la dotación de infraestructura, telecomunicaciones y servicios básicos. Los mismos han favorecido, a su vez, la inversión en salud y educación, generando con ello, entre otros resultados, la reducción de la mortalidad infantil, la disminución de las tasas de analfabetismo en el país, o el aumento del número de becas nacionales y en el exterior. Dichos resultados se enmarcan en una estrategia amplia de inclusión económica y social donde sobresalen las ayudas estatales como el Bono de Desarrollo Humano o los programas dirigidos a grupos vulnerables como adultos mayores, infantes y personas discapacitadas.

La priorización de la inversión social ha generado también, según la Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo (ENEMDU) de 2014, una disminución de la incidencia de la pobreza y de la extrema pobreza por ingresos en el periodo 2007-2014. En concreto, el porcentaje de pobres por ingresos a nivel nacional ha registrado una disminución del 36,74% al 22,49%, mientras que la extrema pobreza ha decrecido de 16,45% a 7,65%, pese a lo cual, existen significativas diferencias entre los sectores rural y urbano.<sup>145</sup> De acuerdo a la misma fuente, los mayores ingresos en el sector social han determinado además el descenso de la desigualdad y de la distancia entre ricos y pobres del país. La desigualdad, por ejemplo, medida a través del coeficiente de Gini para los ingresos, ha registrado una tendencia decreciente, pasando de 0,5509 en 2007 a 0,4665 en 2014 con una mayor incidencia en el sector rural, aunque de manera no uniforme ni sostenida a nivel nacional (INEC, 2014b).

En el ámbito laboral, de conformidad a la ENEMDU de 2014, la tasa de empleo adecuado corresponde al 49,28%, mientras que el desempleo asciende al 3,80%, y el

---

<sup>145</sup> Los datos de la encuesta corresponden al mes de diciembre de cada año. Las diferencias hacen que, a título ilustrativo, la pobreza en la zona urbana sea del 16,43%, mientras que en la zona rural la misma alcanza el 35,29%. En el caso de la extrema pobreza por ingresos, las diferencias también son relevantes, pues si en las urbes este porcentaje alcanza el 4,49%, en las zonas rurales del país se dispara hasta suponer el 14,33% (INEC, 2014b).

empleo inadecuado (que comprende el subempleo, otro empleo inadecuado y el empleo no remunerado) corresponde al 46,69% de la población.<sup>146</sup> Ahora bien, teniendo en cuenta los efectos de la crisis internacional sobre la economía del país, los esfuerzos del Gobierno en esta área, de acuerdo a cuanto establecido por la Constitución de 2008, han sido notables. A modo de ejemplo, en 2012 fue aprobada la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales que extiende el periodo de protección posnatal para las madres trabajadoras y beneficia a colectivos tradicionalmente excluidos como las empleadas domésticas o los agricultores (CEPAL, 2013:7). Algunos avances se registran también en otros ámbitos: en el periodo 2007-2014 se redujo la tasa de trabajo infantil a nivel nacional, pasando del 12,5% a 5,5%; mientras que el porcentaje de Población Económicamente Activa (PEA) afiliada a la seguridad social aumentó del 26% al 44% entre el 2007 y el 2014 (SENPLADES, 2015:53).

Pese a los indiscutibles logros de la política social, no son pocas las críticas que se registran frente a su eficacia, razón por la cual, desde diversas perspectivas los avances gubernamentales son reputados insatisfactorios y cortoplacistas. Un ejemplo de ello, es el trabajo de Acosta y Ponce (2010:6) donde se señala que, en el periodo 2001-2006 la pobreza y la extrema pobreza se redujeron en alrededor de 20 puntos, mientras que a lo largo del periodo 2006-2010, la disminución ha sido mucho menor, equivaliendo a 5 puntos porcentuales a nivel nacional. Para estos autores, los cambios registrados en el sector laboral tampoco han sido suficientes para resolver los problemas estructurales del sector. Mientras que la desocupación suele disimularse en el subempleo, la generación de empleos plenos es todavía un logro a alcanzar. Más elementos dignos de mención son los problemas relativos a la organización y calidad de los servicios públicos, así como el manejo clientelar de la política social que subsiste en el país. En otro orden de ideas, ambos investigadores destacan que, pese a que la mejoría de las condiciones de vida de la población es palmaria, en la práctica no se han logrado eliminar los graves problemas y las brechas existentes en relación a los colectivos afroecuatoriano e indígena, así como las asimetrías de género.

Fuentes alternativas, aun reconociendo los avances del Gobierno en la reducción de la pobreza, resaltan el carácter coyuntural de sus acciones y la escasez de transformaciones estructurales en el país. Desde esta óptica, los cambios introducidos

---

<sup>146</sup> Dentro de esta macrocategoría, la tasa de subempleo equivale al 12, 87%, mientras que los porcentajes de empleo no remunerado y otro empleo inadecuado son respectivamente del 7,07% y del 26, 75% (INEC, 2014b).

por el Ejecutivo si bien han mejorado las condiciones de diversos sectores, no garantizan la permanencia de estos resultados pues la sostenibilidad del gasto público - más allá de una coyuntura económica favorable- es compleja y su reducción probablemente implicará grandes retrocesos en el futuro. En la misma línea, aunque las transferencias monetarias como el Bono de Desarrollo generan corresponsabilidades en los ámbitos educativo y sanitario para sus beneficiarios; son escasas las evaluaciones y seguimientos realizados, y de consecuencia, se conoce de manera muy limitada su impacto real (Naranjo, 2013:79).

Al margen de las reformas sociales, desde el punto de vista económico, el Gobierno ecuatoriano ha impulsado también significativas transformaciones que están redefiniendo las características del país y sus relaciones comerciales. Así, aunque los principales destinos de las exportaciones ecuatorianas sigan siendo los Estados Unidos y la Unión Europea, en los últimos años ha aumentado de manera considerable la importancia de las exportaciones hacia los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y las dirigidas a Asia. En 2013, por ejemplo, estos destinos constituyeron respectivamente el 30,3% y el 6,7% de las exportaciones ecuatorianas (CEPAL, 2014:4). En la misma medida, según fuentes oficiales la economía del país ha alcanzado una relativa estabilidad con un ritmo de crecimiento sostenido. A lo largo del periodo 2007-2014 ha crecido anualmente en promedio 4,3%, frente al crecimiento de América Latina y el Caribe valorado en 3,2% (SENPLADES, 2015: 46).

Por último, uno de los principales objetivos del proyecto dirigido por Alianza PAIS es transformar la matriz productiva del Ecuador y disminuir su dependencia de bienes primarios, diversificando la producción nacional de productos manufacturados y la dinamización de otros sectores. Para ello, el Gobierno nacional ha fomentado en los últimos años el desarrollo del sector turístico y de nuevas industrias en ámbitos como las nuevas tecnologías y las energías renovables. Entre los proyectos promovidos destacan por importancia la construcción de diversas hidroeléctricas; la financiación de la Ciudad del Conocimiento y Zona Autónoma de Desarrollo Yachay; la construcción de numerosos centros de investigación; y finalmente, las políticas de atracción de talento humano como el Programa Prometeo, que buscan vincular a académicos e investigadores tanto nacionales como extranjeros a las universidades del país con el fin de desarrollar nuevos bienes y tecnologías, amén de mejorar los niveles de investigación locales.

No obstante, las críticas apuntan a que la economía sigue produciendo materias primas y servicios de bajo valor agregado; mientras que la dependencia del petróleo y de sus altos precios, genera un entorno de inestabilidad perenne que se ha visto agravado por la reciente caída de los precios del producto en el mercado internacional. En efecto, en base a fuentes oficiales, la composición del PIB en 2014 no refleja significativas transformaciones en relación al 2007. De acuerdo a las cifras de septiembre de 2014, por ejemplo, el sector primario constituye el 19% del PIB, el industrial equivale al 12%, el terciario al 65% y otros componentes suponen el restante 4% (SENPLADES, 2015:55).<sup>147</sup> En la misma medida, se reprocha que las políticas promovidas por el Gobierno hayan generado elevados niveles de endeudamiento público y externo con países como Reino Unido, Brasil y España pero especialmente con China; endeudamiento destinado a crecer, por otro lado, en vista de la necesidad de recursos futuros por parte del Ejecutivo para la realización de sus megaproyectos.<sup>148</sup>

En definitiva, pese a que el Gobierno nacional afirma llevar a cabo un proyecto alternativo de desarrollo, definido como Buen Vivir y basado en la justicia social y el bienestar de la población; sus críticos le acusan de operar únicamente una propuesta desarrollista de modernización capitalista con redistribución social. Desde esta óptica, dicha propuesta está fundamentada en la reprimarización de la economía nacional mediante la profundización del extractivismo y en la modernización del Estado y la sociedad por medio de prácticas de carácter burocrático y tecnocrático (Gudynas, 2010; Acosta, 2013; Dávalos, 2013; Isch, 2013; Unda, 2013; Alonso y Macías, 2015). Ambos procesos no buscarían sino garantizar una eficaz inserción económica del país en el capitalismo global, recurriendo inclusive a prácticas autoritarias que rechazan otros proyectos transformadores, al tiempo que soslayan la conflictividad social o la oposición de sectores organizados.

---

<sup>147</sup> En 2007 dichos valores equivalían respectivamente al 21%, 14% y 60% para los sectores primario, secundario y terciario, mientras que el 6% se atribuía a otros elementos (SENPLADES, 2015:55).

<sup>148</sup> De acuerdo al Ministerio de Finanzas de Ecuador (2015) la deuda pública total pasó de 13,872.6 millones de dólares en diciembre de 2007 a 30,140.2 millones en diciembre de 2014. Como peso de la deuda sobre el PIB ambos periodos suponen respectivamente un aumento del 27,2% al 29,8%. Por otro lado, según la misma fuente, hasta diciembre de 2014 los principales prestamistas bilaterales del país fueron en orden decreciente China, Reino Unido, Estados Unidos, Brasil y España. Para ese periodo la deuda con el gigante asiático corresponde a 5,176.4 millones, mientras que en el caso del Reino Unido la misma asciende a 1,136.1 millones de dólares. La deuda con Estados Unidos, Brasil y España es muy inferior, equivaliendo en el primer caso a 479.8 millones de dólares, en el segundo a 325.9 millones y a 250.9 millones de dólares en el tercero.



#### 4.3.3 *DESENCUENTROS, CONFLICTOS Y DESAFÍOS DE UN PROYECTO NACIONAL*

Desde la primera elección presidencial de 2006, el Gobierno nacional liderado por Alianza País se ha visto beneficiado por elevados niveles de aceptación, gracias a los resultados de la mayor inversión social y la favorable coyuntura a nivel económico que ha permitido la expansión del consumo entre los sectores medios y las clases populares. En este contexto, la gestión del presidente Rafael Correa Delgado cuenta, según la consultora CEDATOS (2014), con un 61% de aprobación ciudadana.<sup>149</sup> Pero, la gran popularidad del primer mandatario no se traduce en inexistencia de conflictos a nivel nacional. En opinión de Pachano (2010, 2012), en términos políticos el Ecuador se caracteriza por tener un régimen hiperpresidencialista con escasez de contrapesos y mecanismos de control de la función Ejecutiva. El país presenta, asimismo, problemas de transparencia e imparcialidad en el ámbito público, junto a una extensa desarticulación de la oposición e inexistencia de mecanismos de resolución pacífica de conflictos sociales que determinan fuertes desencuentros entre el Gobierno y grupos opositores o sectores de la sociedad civil organizada. Estas contradicciones se amplifican debido a una retórica discursiva que favorece la polarización social, así como por la disminución del debate político y la posibilidad de disenso.

Una de las relaciones más conflictivas del Gobierno es la mantenida con los medios de comunicación. Entre ambos existe un enfrentamiento radical que se ha convertido en los últimos años en una guerra abierta. Mientras que el Gobierno nacional acusa a los medios de comunicación de carecer de ética periodística y rigor profesional, amén de ser el principal instrumento de las clases dominantes y la oposición; los medios de comunicación culpan al Ejecutivo de limitar la libertad de expresión, ejercer censura indirecta y poseer el control de numerosos medios, factores que convierten a su estrategia comunicativa en una forma explícita de propaganda política (Punín, 2011:2-3).

El enfrentamiento entre medios de comunicación y gobierno central desde que Rafael Correa asumiera el poder ha incluido numerosas acciones de parte de ambos lados. En virtud de la fragmentación de la oposición política, los primeros se han

---

<sup>149</sup> Debido a los embates de la crisis sobre la población nacional y algunos problemas de naturaleza política y social, la popularidad del Jefe de Estado se ha visto influenciada negativamente. En efecto, el índice de popularidad de Correa en el 2015 fue del 41% frente al 68% registrado al inicio de su mandato. Igualmente, su credibilidad se ha visto reducida, pasando del 64% en 2007 hasta alcanzar el 35% en 2015. Pese a ello, a finales de 2015, el 52% de la población encuestada lo consideraba como el personaje más destacado del país (CEDATOS, 2015).

convertido en el principal espacio de confrontación, publicando un sinnúmero de servicios y artículos que incluyen denuncias de corrupción, nepotismo e ineficacia gubernamental. En vez de ello, entre las acciones del Ejecutivo se cuentan la incautación de numerosos medios, la no renovación de licencias, la censura y la aprobación de una polémica Ley Orgánica de Comunicación que establece la existencia de la Superintendencia de la Información y Comunicación (SUPERCOM) como organismo regulador. Como resultado de estas medidas, según la Asociación Andina para la Observación y Estudio de Medios (FUNDAMEDIOS, 2014:7) el número de agresiones por parte de miembros del Gobierno a los medios de comunicación y periodistas ha experimentado un incremento exponencial, pasando en el periodo 2008-2014 de 22 a 254 casos.

Pese a todo, los conflictos no se verifican sólo en relación con la oposición o con la prensa, sino que están presentes también con hipotéticos aliados o, por lo menos, simpatizantes de la “Revolución Ciudadana”, es decir: el movimiento indígena, los movimientos sociales y sectores organizados de la sociedad ecuatoriana como maestros, sindicatos, estudiantes, sectores ambientalistas y organizaciones progresistas. La relación del movimiento indígena<sup>150</sup> con el Ejecutivo, por ejemplo, está cargada de ambigüedades y sus diferencias se verifican por las diversas posturas que ambas partes expresan en temas como la plurinacionalidad, el modelo de desarrollo o el control de recursos naturales estratégicos. Aunque desde varios ámbitos se reconoce que el Gobierno nacional ha impulsado valiosas acciones a favor de estos pueblos, sus diferencias se han convertido en algunos casos en abierta oposición (León, 2010:17). De tal suerte, si por un lado, algunas entidades como la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) y líderes indígenas apoyan el Gobierno, por otro, tanto la CONAIE como diversas agrupaciones están en la oposición y participan en movilizaciones o protestas nacionales en contra de las propuestas de regulación de recursos naturales y proyectos neoextractivistas del Ejecutivo.

---

<sup>150</sup> El movimiento indígena ecuatoriano está conformado por heterogéneas organizaciones diversificadas por composición étnica, intereses, ámbitos de actuación, proyectos políticos y estrategias de acción. A este respecto cabe mencionar que, si bien en los gobiernos de Alianza País, la declaración de algunas organizaciones como favorables o contrarias a su labor ha profundizado las divisiones del movimiento, algunos de sus conflictos tienen raíces más hondas que pueden comprenderse, por ejemplo, a partir de la competencia por recursos, miembros o primacía política, así como por las consecuencias del establecimiento de una alianza en 2002 con el gobierno de Lucio Gutiérrez y su posterior oposición al mismo tras el no cumplimiento de sus ofrecimientos de campaña y la implantación de una agenda neoliberal.

Además de los desencuentros con el movimiento indígena, como arguye Ospina (2009, 2011), las tensiones y conflictos del Gobierno con otros colectivos derivan de su visión unitaria y anti corporativista, así como de su retórica revolucionaria que clasifica a los grupos organizados en aliados o enemigos, con limitadas posibilidades de diálogo. Dicha visión se sirve constantemente de descalificativos, tales como “ecologistas e izquierdistas infantiles”, “fundamentalistas ecológicos”, y “sectores radicales” para definir a quienes se oponen a las propuestas oficiales, lo que ha provocado, entre otras medidas, la persecución de líderes y organizaciones sociales bajo acusaciones de terrorismo o sabotaje. Esto parecería responder -como advertimos en un trabajo anterior- (Palazuelos y Villarreal, 2012) a la pretensión de llevar a cabo una transformación del país “desde arriba” con escaso protagonismo social. Los mismos elementos se relacionan además con los procesos de reestructuración que han tenido lugar en el seno de Alianza PAIS desde la aprobación de la Constitución de Montecristi. Las tensiones internas, derivadas en gran parte de la heterogeneidad del movimiento, se han saldado con el distanciamiento de colectivos progresistas, por un lado, y por otro, con la salida de diversos ideólogos y fundadores del proyecto inicial (Hernández y Buendía, 2011:135). A estos factores, como sostiene Pachano (2010, 2012), cabe agregar el déficit democrático del movimiento y el mecanismo centralizado en la toma de decisiones dentro del mismo, resultado de la gran personalización y hegemonía de la figura presidencial.

Como vemos, son numerosas las conquistas obtenidas, pero son también relevantes los límites y desafíos que tienen por delante Alianza País y su proyecto de Revolución Ciudadana en aras de garantizar la continuidad de los logros sociales y la viabilidad de su programa político y socioeconómico. Sin desmerecer la importancia que su análisis merece y las dificultades inherentes a la evaluación de un proyecto en curso, de acuerdo al tema que nos ocupa pasaremos ahora a analizar la política de emigración ecuatoriana en el periodo 2007-2014.

## PARTE III: ANÁLISIS DE LOS DATOS Y RESULTADOS

### **Capítulo V: Migraciones y desarrollo, derechos, vínculos con la diáspora y prevención de la emigración irregular: la política de emigración del Ecuador en el periodo 2007-2014**

De acuerdo a la descripción que realizamos en el capítulo anterior, sobre las respuestas estatales frente al *boom* migratorio, cuatro fueron los enfoques predominantes de la política pública ecuatoriana en materia de emigración. En primer lugar, la protección de los ecuatorianos residentes en el exterior y el respeto de sus derechos humanos. En segundo lugar, el combate a la emigración irregular, especialmente bajo las modalidades de tráfico y trata de personas. En tercer lugar, el fomento de vínculos entre los emigrantes, sus descendientes y el Estado ecuatoriano. Por último, pero no por ello menos importante, el estímulo de los nexos entre emigración y desarrollo, principalmente en lo que respecta a las remesas y el codesarrollo. Pero, más que respuestas creadas “desde arriba” hacia abajo, vimos también cómo la entrada del tema migratorio en la agenda pública fue parte de un proceso de discusión y debate nacional en el que las organizaciones de migrantes dentro y fuera del Ecuador, la academia, las ONGs y demás entidades sociales que trabajan el tema tuvieron un papel trascendental.

Esto se enmarca, además, en un proceso de creciente notoriedad pública de la salida masiva de ecuatorianos a nivel económico, político, social y mediático. Sin embargo, aunque en términos discursivos el fenómeno ocupaba un lugar destacado, en la práctica eran escasas las medidas concretas o efectivas aplicadas en su tratamiento. La necesidad de pensar en soluciones frente al éxodo de ciudadanos, entonces percibido como “problema nacional”, se hizo cada vez más palpable. Muchas de las políticas formuladas desde comienzos de los 2000 habían permanecido incumplidas, pero sentaron un precedente de gran importancia para los contendientes de la lucha política en las elecciones de 2006. Por si fuera poco, en el mismo año, organizaciones civiles, religiosas y académicas que trabajaban con movilidad humana en el país como la Red de Migrantes, Desplazados y Refugiados del Ecuador (MIREDES), el Servicio Jesuita para Migrantes y Refugiados (SJMR) o la Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales (FLACSO), entre otras, impulsaron un “Acuerdo Migratorio” que fue suscrito por los candidatos a la contienda presidencial.

A través del mismo, los participantes se comprometían a abordar el fenómeno migratorio en las diversas aristas que asumía en el país: emigración, inmigración, tránsito, refugio, trata y tráfico de personas. Igualmente, se empeñaban a ofrecer respuestas integrales con el objetivo de superar la legislación migratoria vigente, impregnada de visiones restrictivas y de seguridad nacional en materia de inmigración. A su vez, en lo que concierne a la emigración, el compromiso implicaba formular medidas capaces de percibir y abordar la salida de ecuatorianos de manera global y no solo como fuente de remesas o mecanismo para crear inversiones productivas. En términos concretos, los candidatos aceptaron el desafío de llevar a cabo las reformas jurídicas necesarias para adaptar la legislación nacional a la nueva realidad migratoria y la urgencia de contar con estadísticas e investigaciones confiables sobre el fenómeno. Al mismo tiempo, estos asumieron el deber de unificar las políticas existentes sobre desplazamientos humanos y la institucionalidad encargada de diseñar y coordinar los dictámenes públicos en esta materia.

Durante la campaña electoral, entre los binomios presidenciales enseguida destacó el constituido por Rafael Correa Delgado y Lenín Moreno. En efecto, Alianza País encabezó el proceso de “inclusión” de los emigrantes en el imaginario público nacional. Dicho proceso se realizó de manera explícita y asumió diversas modalidades. Por un lado, a nivel discursivo hubo constantes referencias en la campaña a “nuestros hermanos migrantes”. Por otro lado, la presencia de numerosos activistas sobre derechos humanos y migraciones entre las filas del movimiento, supuso una mayor sensibilidad hacia el fenómeno y la inclusión de propuestas de carácter holístico en su tratamiento. Durante la campaña presidencial, se estableció también una Coordinación de Migrantes del movimiento, dirigida por Pierina Correa (hermana del candidato a la Presidencia), y diversos representantes de Alianza País visitaron destinos de la emigración nacional como España, Italia y Estados Unidos, donde se reunieron con numerosas organizaciones de ecuatorianos. El movimiento político recogió además las propuestas formuladas por estos grupos y las bases del acuerdo migratorio antes descritas. En consecuencia, su programa y proposiciones derivadas, rompieron paradigmas, transformaron la mirada migratoria del país y abrieron el camino para el surgimiento de nuevas políticas públicas.

## 5.1 PROPUESTAS E INAUGURACIÓN DE UN NUEVO CICLO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA ECUATORIANA

Desde su creación, las propuestas del Movimiento Patria Altiva y Soberana (PAIS) tenían por cometido “la recuperación y el rescate de la patria y su futuro”, al igual que la refundación estatal sobre nuevas bases. Para ello, parten de una crítica radical al modelo de desarrollo vigente y a las reformas neoliberales que han provocado significativos daños económicos y sociales al país, amén de atentar contra el equilibrio de la naturaleza. Cuestionan, asimismo, los males nacionales como la partidocracia, la oligarquía, el centralismo y la falta de democracia participativa. Buscan, por ende, un cambio radical sustentado en la reconstrucción colectiva del Estado y la recuperación de su rectoría en la conducción de la política económica; la búsqueda del Buen vivir como objetivo de desarrollo sostenible y humano; el restablecimiento de la confianza y el orgullo nacional; y la reducción de la pobreza y las desigualdades con el fin de garantizar condiciones de vida dignas a la población que les permitan, entre otras posibilidades, permanecer en su país de origen y no verse obligados a emigrar. Más en concreto, las ideas del movimiento a favor de los migrantes, contenidas en el apartado “Apoyo decidido a nuestros emigrantes y sus familias” forman parte de una amplia gama de medidas destinadas a realizar la “Revolución educativa y de la salud”.

El interés de Alianza País por “nuestros hermanos ecuatorianos” se cristaliza también en el documento denominado “Política de Migración” que resume y profundiza sus propuestas. El objetivo principal -se afirma- es la superación de medidas aisladas y la construcción de una política migratoria integral, parte sustancial de una estrategia de desarrollo de largo plazo. Por estos motivos, se aboga por la superación de miradas sesgadas de signo positivo o negativo sobre el tema y la emigración se analiza en términos de “gran oportunidad” para el desarrollo nacional, al igual que para la inserción de la sociedad y la economía del país en el contexto mundial. En lo esencial, la política de migración del movimiento se fundamenta en los siguientes principios básicos:

1. Los migrantes son ante todo seres humanos y no únicamente remesas o votos.

2. La defensa, el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familiares debe ser una prioridad para el Estado tanto en origen como en los países de destino.
3. El Gobierno nacional impulsará una campaña por la ciudadanía universal.
4. La política migratoria integral tendrá como objetivo la garantía del derecho a salir del país, pero también el derecho a ser informado sobre las implicaciones, riesgos y oportunidades que implica la emigración. A tal fin, procurará eliminar las causas económicas, sociales y políticas que han forzado el abandono del país y ofrecerá garantías para que los ciudadanos ecuatorianos puedan vivir con dignidad en su suelo natal, ejerciendo de esta forma su derecho a no expatriarse.
5. Uno de los objetivos prioritarios será el combate a la inmigración irregular y el tráfico de personas sin que se victimicen, sin embargo, los migrantes afectados.
6. No se prohibirá la salida del país, toda vez que se considera una estrategia inútil e inhumana; el Estado buscará más bien alentar la permanencia en Ecuador y construirá las condiciones necesarias para hacer factible el retorno de los ciudadanos expatriados.

A partir de estos seis principios, la propuesta de Alianza País establece profundas transformaciones y diversos ejes de acción en el campo social, político y económico que buscan proteger los derechos de los migrantes y fortalecer los vínculos de los ecuatorianos con su país de origen, al tiempo que se proponen aprovechar las potencialidades que estos ofrecen al desarrollo nacional (ver cuadro 6).

#### **Cuadro 6. Ejes de acción de la política migratoria de Alianza País sobre la emigración.**

<b>Ejes de acción en el campo social</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Apoyo efectivo a la integración social e intercultural de los y las inmigrantes ecuatorianas mediante el establecimiento de vínculos con diversos actores en la sociedad de recepción y la promoción del conocimiento de la realidad ecuatoriana;</li> <li>-Respaldo efectivo a las familias de las y los migrantes ecuatorianos mediante la cobertura de sus demandas sociales, legislación adecuada y medidas que faciliten la reunificación familiar;</li> <li>-Fomento de vínculos con hijas e hijos de migrantes ecuatorianos en los países de destino y promoción de los vínculos familiares con quienes permanecen en el país;</li> <li>-Firma de convenios bilaterales y medidas complementares con los países de destino para asegurar los derechos sociales de los ecuatorianos y sus descendientes;</li> <li>-Establecimiento de medidas diplomáticas y coordinación de acciones con organizaciones locales para</li> </ul>

evitar las diversas formas de discriminación que sufren los ecuatorianos en las sociedades de destino;

- Aplicación de un sistema de seguro y reaseguro para los migrantes y sus familiares que permita la repatriación de cadáveres, ayudas en caso de necesidad o retorno;
- Fortalecimiento del tejido social en el país con el fin de aprovechar las remesas sociales, culturales, políticas, laborales y empresariales de los migrantes con el fin de permitir la introducción de prácticas virtuosas que puedan romper con las estructuras oligárquicas y rentistas existentes en el país. Introducción de medidas para facilitar la convalidación de títulos académicos y la transferencia de tecnología.

#### **Ejes de acción en el campo político**

- Plena vigencia de los derechos democráticos de los ecuatorianos mediante la garantía efectiva del derecho al voto no obligatorio, su participación en la Asamblea Nacional Constituyente, la creación de una circunscripción especial electoral “la Quinta Región” y su representación en el Congreso Nacional;
- Reformas legislativas y normativa adecuada para garantizar los derechos de los emigrantes. Apoyo a la discusión a nivel internacional y en los países de destino de legislación favorable a los derechos de los migrantes;
- Reformas consulares y especialización del cuerpo diplomático para atender de forma más apropiada los requerimientos de los ecuatorianos en el exterior;
- Reforma institucional, eliminación de la duplicación de funciones y entidades y creación de una Secretaría Nacional de Migración;
- Asunción de la emigración como un elemento más de las relaciones internacionales de Ecuador que será puesta en la mesa de las negociaciones internacionales, incluso las económicas.

#### **Ejes de acción en el campo económico**

- Difusión de información, creación de espacios de capacitación y asesoría empresarial para brindar mejores herramientas a los migrantes de cara al uso de su dinero, en el marco de un sistema financiero alternativo atento a las demandas populares;
- Creación de medidas anti usura y promoción del acercamiento directo de los migrantes a sistemas de crédito transparentes;
- Creación de condiciones macroeconómicas y establecimiento de acciones para promover la inversión de los migrantes en emprendimientos de carácter público, aseguradas mediante fondos de fideicomiso manejados por los migrantes. Fomento de la inversión privada en sectores como el turismo o el comercio nostálgico;
- No se impondrán gravámenes de ningún tipo a las remesas, se negociará la eliminación de cargas tributarias sobre las remesas en los países de destino y se crearán exoneraciones temporales en el país con el fin de fomentar la creación de emprendimientos pequeños y medianos con dichos fondos;
- Mecanismos para alentar el flujo de remesas y la reserva monetaria internacional del Ecuador mediante la adquisición de los euros enviados por parte del Estado;
- Mejoría y abaratamiento de los sistemas de transferencias de remesas, abriendo canales para la constitución de sistemas de financiamiento alternativo que favorezcan el empleo y reduzcan la emigración;
- Establecimiento de un sistema de canje de deuda y creación de un fondo donde por cada dólar enviado por un ecuatoriano, el Estado aporta 2 para financiar proyectos sociales y productivos en las comunidades de origen de la emigración;
- Constitución de infraestructura básica en las zonas de emigración por parte del Estado, gobiernos locales y cámaras de la producción, con el fin de crear empresas productivas con la participación de migrantes y sus familiares;
- Contabilización de las remesas enviadas por canales informales como fuente de fortalecimiento productivo que deberá ser incluida en los planes nacionales y en las estrategias de la economía popular y solidaria;
- Consolidación del Fondo de Ayuda para los Migrantes, cuyo manejo estará garantizado por un sistema de fideicomisos y por veedurías ciudadanas independientes, en manos de las y los migrantes.

Elaboración propia. Fuente: Política de Migración de Alianza País (2006).



Los planteamientos hasta ahora descritos fueron retomados por Rafael Correa, una vez electo Presidente de la República. En su discurso de posesión, el mismo describe la llegada de su movimiento a la política nacional y sintetiza así su significado:

« [...] De esta forma empezamos esta cruzada llamada Alianza PAIS, más que con un lema de campaña, con una esperanza: la Patria Vuelve, y con ella vuelve el trabajo, vuelve la justicia, vuelven los millones de hermanos y hermanas expulsados de su propia tierra en esa *tragedia nacional* llamada migración» [Énfasis añadido] (DP 15/01/2007).

Además de “tragedia nacional”, la emigración de ecuatorianos es aquí definida como “uno de los costos desgarradores” de la crisis y “el mayor costo del fracaso neoliberal”. Los emigrantes se consideran también “exiliados de la pobreza” y columna de la economía nacional gracias a las remesas, fruto “del sudor de su frente”. El discurso de investidura presidencial recupera, por otro lado, las ofertas electorales, principalmente en la esfera de representación y participación política y establece de manera perenne el imaginario de la “Quinta Región”<sup>151</sup> del país, constituida por “los hermanos migrantes”. Quedan de esta forma fijadas las bases que guiarían las reformas institucionales y las acciones posteriores desarrolladas por el gobierno de la Revolución Ciudadana.

## 5.2 MARCO NORMATIVO Y DISPOSICIONES EN MATERIA DE MOVILIDAD HUMANA

De acuerdo a la descripción realizada en el capítulo anterior, la legislación en materia de migración y extranjería de Ecuador se compone de la Ley de Migración de 1971 (codificada en 2005) y la Ley de Extranjería de 1971 (codificada en 2004) con sus respectivos reglamentos. Existen además una serie de normas, decretos ejecutivos, acuerdos y disposiciones que regulan temáticas como la naturalización de extranjeros; los documentos de viaje; los derechos consulares; los diversos estatus migratorios, el refugio y la apatridia; y por último, el ingreso, permanencia y salida del Ecuador de los ciudadanos con doble nacionalidad o la expatriación de cadáveres de ecuatorianos.<sup>152</sup>

El país ha firmado y ratificado, asimismo, la mayor parte de acuerdos y convenciones sobre derechos humanos y eliminación de todas las formas de

---

<sup>151</sup> Tradicionalmente la quinta región geográfica ecuatoriana en el pensamiento diplomático y político del país ha sido el mar territorial, pero desde 2006 esta denominación sirve para territorializar a la diáspora, incluyéndola en el imaginario político nacional.

<sup>152</sup> Para tener acceso a un elenco completo de las normas en materia consúltese la Legislación de Migración y Extranjería (CEP, 2014).

discriminación, al tiempo que ha suscrito una gran cantidad de acuerdos internacionales que prohíben y combaten las acciones del crimen organizado en relación a las migraciones (trata, tráfico de personas y otros delitos conexos). Del mismo modo, Ecuador es parte de un sinnúmero de convenciones, declaraciones y convenios que apuntan a garantizar los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares con independencia de su situación migratoria (ver cuadro 7). En su artículo 424, la actual Carta Magna no solo reconoce la vigencia de estos instrumentos, sino que garantiza su prevalencia (en el caso de que reconozcan derechos más favorables) por encima de otras normas jurídicas o poderes públicos.

### **Cuadro 7. Principales instrumentos internacionales ratificados por Ecuador sobre migraciones y derechos humanos.**

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares
Convención sobre el Estatuto de Refugiados y su Protocolo
Convención sobre el Estatuto de los Apátridas
Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada y Transnacional y sus Protocolos complementarios: Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños; y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
Convención sobre los Derechos del Niño
Convención contra la Tortura y Otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
Declaración de Brasilia sobre la Protección de Refugiados y personas apátridas en las Américas
Varios convenios de la OIT referentes al trabajo forzoso, derechos laborales y situación de trabajadores migrantes.

Elaboración propia. Fuente: ANIMHU.

El marco de referencia internacional en el que se asienta la política migratoria del Ecuador está también compuesto por otros instrumentos de carácter regional y subregional. Entre los instrumentos americanos en materia sobresalen, por ejemplo, la Convención sobre las Condiciones de los Extranjeros firmada en La Habana en 1928 y la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores de 1994 adoptada en México,<sup>153</sup> amén de numerosas convenciones y resoluciones que apuntan a proteger los derechos humanos de los ciudadanos de los Estados Parte. Hemos de señalar en igual medida, la extensa normativa vigente en el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones sobre la circulación de personas en el territorio; migraciones laborales;

<sup>153</sup> La primera fue ratificada por Ecuador en 1936 y la segunda en 2002.

garantía de derechos; migraciones extra regionales y cooperación consular entre los países miembros del bloque (ver cuadro 8), al igual que el Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones. Por último, pero no por ello menos importante, deben ser mencionados el reciente “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados” ratificado en 2014 por el Estado ecuatoriano, y el instrumento gubernamental surgido en el marco de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM): Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones. Este último, al igual que el Plan andino antes descrito, incorpora la relación entre desarrollo humano y migraciones, planteada inicialmente por Ecuador, como veremos en detalle en el próximo apartado, y propuesta como orientación política regional en el Fórum Global de Migración y Desarrollo de 2009.

#### **Cuadro 8. Normativa comunitaria de la CAN sobre movilidad humana.**

<b>Decisión 397</b>	<b>Tarjeta Andina de Migración</b>
<b>Decisión 398</b>	Transporte Internacional de Pasajeros
<b>Decisión 439</b>	Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios
<b>Decisión 501</b>	Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)
<b>Decisión 502</b>	Centros Binacionales de Atención a la Frontera (CEBAF)
<b>Decisión 503</b>	Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identidad
<b>Decisión 504</b>	Creación del Pasaporte Andino
<b>Decisión 525</b>	Características Técnicas Específicas Mínimas de Nomenclatura y Seguridad del Pasaporte Andino
<b>Decisión 526</b>	Ventanillas de Entrada en Aeropuertos para Nacionales y Extranjeros Residentes en los Países Miembros
<b>Decisión 545</b>	Instrumento Andino de Migración Laboral
<b>Decisión 548</b>	Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios
<b>Decisión 550</b>	Consejo Andino de Identificación y Estado Civil
<b>Decisión 583</b>	Instrumento Andino de Seguridad Social
<b>Decisión 584</b>	Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo
<b>Decisión 709</b>	Modificación de la Decisión 504: Creación del Pasaporte Andino.

Elaboración propia. Fuente: CAN.

### *5.2.1 LA CREACIÓN DE LA SENAMI Y EL NACIMIENTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO PARA LAS MIGRACIONES (PNDHM), 2007-2010*

Una de las primeras acciones del gobierno dirigido por Alianza País fue la creación -mediante el Decreto Ejecutivo N° 150- de la Secretaría Nacional del Migrante como órgano adscrito a la Presidencia de la República con personalidad jurídica, patrimonio y régimen administrativo y financiero propios. Su objetivo fundamental era «definir y ejecutar las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, sirviendo de enlace en las acciones de atención, protección y desarrollo del migrante, conforme a los objetivos del Estado Ecuatoriano». Mediante esta disposición, se eliminó la anterior Dirección General de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior, y se determinó que sus competencias y obligaciones fueran asumidas por la SENAMI, que se apropió también de algunas prerrogativas de la Defensoría del Pueblo en lo que concierne, por ejemplo, la repatriación de cadáveres. A finales del mismo año, el Decreto Ejecutivo N° 802 amplió las atribuciones de la SENAMI para que, en coordinación con el entonces Ministerio del Exterior, realizara sus funciones dentro y fuera del territorio nacional, estableciendo incluso centros de atención integral para los migrantes.

Desde sus inicios, la institución fue dirigida y desarrollada por activistas y personas con una trayectoria amplia en la defensa de los derechos humanos de los migrantes que coadyuvaron a cultivar su vocación garantista. Por esta y otras razones, la creación de la SENAMI estableció un punto de inflexión en el tratamiento del tema migratorio en el país, tornándose desde entonces referencia nacional e internacional sobre el argumento. En próximos epígrafes describiremos algunas de sus principales líneas de actuación; por ahora, basta recordar que bajo su coordinación se elaboró y aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010, en lo sucesivo PNDHM. Dicho Plan, compuesto esencialmente por las propuestas de Alianza País precedentemente descritas, incluyó también las contribuciones de colectivos de migrantes fuera del país, la participación de organizaciones y académicos nacionales y foráneos, al tiempo que se inspiró en procesos y medidas aplicadas con éxito en las políticas migratorias de países

extraregionales y vecinos como Argentina y Colombia.<sup>154</sup> Posteriormente, el PNDHM se convirtió en una referencia primero regional y luego internacional; con la activa labor de la Cancillería y de la SENAMI, sirvió también de base para la concepción de los planes de desarrollo humano para las migraciones andino y sudamericano antes citados, además de inspirar posturas políticas a favor de los derechos de los migrantes en espacios latinoamericanos y globales que abordan la movilidad humana.

Como documento guía, el PNDHM condensó la política migratoria del gobierno de Alianza País durante sus primeros tres años y tuvo como principio rector el respeto y la promoción de los derechos humanos en materia migratoria, buscando para ello la realización de la “ciudadanía universal”. A partir de una perspectiva garantista, el Plan establecía, de un lado, la búsqueda de una convivencia intercultural basada en el respeto de las diferencias y singularidades de los individuos en razón de su pertenencia étnica, de género o fase etaria, y de otro, la condena del tráfico y trata de personas al igual que de las condiciones sociales y económicas que empujan a los individuos a abandonar su patria en situación de irregularidad. Sus pretensiones apuntaban, en consecuencia, a hacer de la migración una opción y a garantizar condiciones que facilitasen el retorno “voluntario, digno y sostenible” de los ecuatorianos residentes fuera del país. Entre sus afirmaciones se dice en particular que el PNDHM persigue la reivindicación:

« [...] Del **derecho a migrar** que es el derecho a la libre movilidad humana y el derecho a la participación e interculturalidad. Busca garantizar sobre todo el **derecho a quedarse**, que es el derecho al desarrollo personal, al afecto...a la realización de los sueños...y al **derecho a volver** de una manera voluntaria, digna y sostenible en el tiempo [...] **ESTAMOS ARREGLANDO LA CASA PARA QUE VUELVAN**, para que nadie más tenga que salir forzado [...]» [Énfasis en el original] (PNDHM, 2007:3).

---

<sup>154</sup> En el caso argentino nos referimos a la promulgación en 2004 de la Ley 25.871 que supuso un giro ideológico radical, adoptando el enfoque de derechos en el tratamiento de la política migratoria, por encima de la visión de seguridad nacional. Dicha política es responsable, entre otras medidas, de la aprobación del Programa Patria Grande, artífice de la regularización de cientos de miles de inmigrantes regionales, al igual que de la concepción de los programas Provincia 25 y Raíces que intentan vincular a los expatriados argentinos a la vida nacional. Ya en el caso de Colombia, la influencia está relacionada con la concepción en 2004 del Programa Colombia Nos Une, así como con la creación del Plan Comunidad en el exterior y el diseño del portal [www.redescolombia.org](http://www.redescolombia.org). Igualmente, la influencia del país vecino se explicita en el proceso de diseño y posterior aprobación en 2009 del Documento CONPES 3603 que plasma la Política Integral Migratoria nacional. Pero, las medidas adoptadas por ambos países no fueron las únicas que inspiraron la adopción de políticas más favorables a la movilidad humana. En la práctica, fueron contempladas también propuestas adoptadas por países como México, Perú o Uruguay, particularmente en relación a los expatriados. A este respecto, cabe recordar que la política migratoria ecuatoriana surge en un contexto regional que aquí definiremos como la primavera de las migraciones: un momento en el que, por motivaciones de carácter local y global, los países de la región, en diferentes medidas concibieron fórmulas más o menos garantistas hacia la inmigración y diseñaron diversas estrategias para proteger los derechos de sus emigrantes y vincularlos a la patria de origen.

En la misma medida, a partir de una visión “del Sur del mundo”, crítica con el modelo neoliberal y el desarrollo, entendido exclusivamente en términos de crecimiento económico; el PNDHM censura la excesiva celebración del papel de las remesas como fuente de progreso y reconoce la aportación de los migrantes para las sociedades de origen y destino, contraponiendo al desarrollo *per se*, el desarrollo humano, centrado en las personas como agentes y promotoras de bienestar. Siguiendo este razonamiento se cuestionan los proyectos de codesarrollo y las condonaciones de deuda como elementos insuficientes para garantizar el bienestar de las colectividades y se aboga por la libre movilidad y el reconocimiento de la ciudadanía universal como premisas de un sistema internacional más justo. Por último, se contempla la existencia de familias transnacionales y, reconociendo la importancia de los ecuatorianos residentes en el exterior, se fija la necesidad de establecer lazos de unión en todas las esferas (económica, política, social y cultural) entre los residentes fuera de las fronteras nacionales, sus descendientes y familiares.

Para alcanzar cuanto dicho hasta aquí, el PNDHM 2007-2010 establece 5 objetivos prioritarios y 23 políticas (ver cuadro 9), además de un sinnúmero de estrategias de acción que comprenden transformaciones y reformas heterogéneas, en grado de reducir las asimetrías económicas, culturales, territoriales y de género presentes en el país, así como de promover y garantizar los derechos de las personas migrantes fuera y dentro del territorio nacional.

### **Cuadro 9. Objetivos y políticas del PNDHM 2007-2010.**

#### **O1. Desarrollar en el Ecuador e impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas.**

P1.1: Garantizar el derecho a migrar de manera segura, a quedarse y a volver.

P1.2: Garantizar la vigencia plena de los derechos humanos, la protección e integración de las personas migrantes y sus familiares independientemente de su lugar de origen.

P1.3: Elaborar políticas que aseguren la protección, integración y cooperación con las personas emigrantes, inmigrantes, tránsito y en situación de refugio.

P1.4: Fortalecer las relaciones con los Estados receptores, expulsores y de tránsito con el fin de coordinar acciones conjuntas para el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos en beneficio de la integración social, económica y política de las personas migrantes.

#### **O2. Generar y Consolidar los vínculos de las personas migrantes con sus familiares y su país.**

P2.1: Impulsar la reagrupación familiar tanto en origen como en destino.

P2.2: Apoyar la consolidación de familias transnacionales.

P2.3: Crear y fortalecer lazos entre los emigrantes ecuatorianos y su país, en los ámbitos político, social, económico y cultural.

#### **O3. Alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el Retorno Voluntario Digno y Sostenible de las personas emigrantes.**

- 
- P3.1: Desarrollar un Plan de Retorno Voluntario, Digno y Sostenible de emigrantes y su reinserción.
- P3.2: Corregir las desigualdades geográficas a través del mejoramiento de las condiciones de vida, construcción de infraestructura y oportunidades de empleo con el fin de reducir la propensión a la migración interna e internacional.
- P3.3: Apoyar a las diferentes entidades estatales en la eliminación de todas aquellas causas económicas, sociales y políticas que provocan la emigración forzada.
- P3.4: Apoyo en la generación de oportunidades de trabajo a partir de la constitución de un sistema financiero que apoye a las familias de bajos ingresos con el fin de invertir y crear recursos dentro del país.
- P3.5: Fomentar la valoración del ser y sentirse ecuatoriano.

#### **O4. Impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familiares y su entorno.**

- P4.1: Trabajar, en coordinación con las entidades del Estado respectivas, en el fortalecimiento, formulación e implementación de políticas de inclusión social, económica, política y cultural.
- P4.2: Aprovechar las potencialidades del hecho migratorio para el desarrollo humano sostenible, en los niveles local, nacional y global.
- P4.3: Atender y acompañar de forma integral a las personas, familias y territorios que viven los efectos negativos del hecho migratorio, en origen, tránsito y destino.
- P4.4: Trabajar en coordinación con los sectores de la sociedad civil organizados que se ocupen del tema migratorio.
- P4.5: Promover la investigación del hecho migratorio para de esta manera formular propuestas integrales y consistentes que sirvan de base para la generación de políticas públicas.
- P4.6: Empezar acciones necesarias para prevenir en el territorio nacional la explotación laboral, trata de personas, tráfico de migrantes y delitos conexos.

#### **O5. Promover procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía universal.**

- P5.1: Promoción de la convivencia desde la interculturalidad, garantizando un proceso dinámico basado en el respeto, la equidad de género y generacional.
- P5.2: Impulsar el desarrollo del conjunto de las capacidades, potencialidades y proyectos de vida de los individuos y colectivos a través del respeto de la diversidad, los derechos, las garantías individuales y colectivas, hacia la construcción de una ciudadanía universal.
- P5.3: Fomentar la construcción de la ciudadanía universal en los procesos sociales, políticos y de integración independientemente de su origen.
- P5.4: Impulsar el diálogo internacional desde el Estado ecuatoriano para la construcción con otros Estados de las políticas públicas migratorias como vía para el ejercicio de una ciudadanía universal.
- P5.5: Combatir el racismo, la estigmatización hacia los emigrantes, inmigrantes y población en situación de refugio.

---

Elaboración propia. Fuente: PNDHM 2007-2010.

### **5.2.2 LA CONSTITUCIÓN DE MONTECRISTI**

Una vez creada la SENAMI y aprobado el PNDHM 2007-2010, la segunda gran transformación en el tratamiento de la movilidad humana en el país fue la elaboración de la Constitución de 2008 y su aprobación, tras referéndum, el 30 de septiembre del mismo año. Como vimos previamente, el contenido de la misma es fruto de un proceso ampliamente participativo que incluyó las propuestas de los ecuatorianos expatriados mediante la presencia en la Asamblea Constituyente de 6 delegados representantes de este colectivo: 2 electos por Estados Unidos y Canadá; 2 por Europa (España e Italia) y

2 por América Latina (Chile y Venezuela). A lo largo de la duración de la Constituyente, la figura y activa participación de los migrantes fue constante y estuvo facilitada por las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Así, además de las ideas transmitidas por medio de los representantes electos de este colectivo, la voz de los migrantes se hizo oír mediante correos electrónicos, participación en discusiones virtuales, foros, blogs e incluso a través de videoconferencias.

La notable sensibilidad que el contenido de la Carta Magna expresa en relación a los derechos de los migrantes, es también deudora de la perenne interacción que los asambleístas tuvieron con organizaciones y colectivos que trabajan con migraciones, refugio, desplazamiento, trata y tráfico de personas en Ecuador, al igual que del incansable activismo de estos sectores y de académicos o consultores comprometidos con el fenómeno que proporcionaron numerosos insumos para plasmar un tratamiento integral del mismo.

El nuevo texto constitucional utiliza como lente teórica la movilidad humana y constituye un ejemplo paradigmático del abordaje del fenómeno desde el enfoque de derechos humanos, además de ser el marco jurídico de referencia en la elaboración de políticas públicas nacionales y locales sobre el tema. A nivel nacional marca un giro fundamental en la forma de ver, analizar y elaborar medidas para tratar el fenómeno migratorio en toda su complejidad, fijándose como meta la superación de la perspectiva de control y seguridad nacional hasta entonces imperante en el país, sobre todo en relación al fenómeno inmigratorio. A su vez, aunque en el contenido de la Carta Magna persistan dos de los fundamentos que alimentan la construcción de políticas públicas en el país en materia de emigración: el establecimiento de vínculos con las comunidades residentes en el exterior y los lazos existentes entre migración y desarrollo- principalmente en lo que concierne a las remesas, el ahorro e inversiones productivas a las que estas pueden dar origen-; es indudable que en la Constitución de Montecristi el protagonismo lo tienen los derechos de las personas en movilidad humana y la necesidad de que el Estado asuma la responsabilidad de protegerlos y garantizarlos, con independencia del estatus migratorio que estas posean.

De ello se deriva, que en lo que atañe a la emigración, se amplíen de forma expresiva los derechos de los ecuatorianos en el exterior; se establezca su representación y participación activa en la vida pública nacional y se recalque una vez más el deber de



extender las atribuciones estatales y su institucionalidad para tutelar a los ecuatorianos “donde quiera que estos se encuentren”, fijando las bases de lo que posteriormente serán las políticas públicas en esta materia. Los migrantes pasan así de ser principalmente objeto de intervención o asistencia por parte del Estado, a ser sujeto o detentores de derechos en cuanto personas. Siguiendo este razonamiento, dentro del texto, las referencias a la movilidad humana están presentes en 58 artículos en siete de sus nueve títulos: I “Elementos Constitutivos del Estado”; II “Derechos”; IV “Participación y Organización del Poder”; V “Organización Territorial del Estado”; VI “Régimen de Desarrollo”; VII “Régimen del Buen Vivir”; y VIII “Relaciones Internacionales”.

En relación a la emigración, el Título I “Elementos Constitutivos del Estado”, contiene diversas referencias a las formas de obtención y preservación de la ciudadanía ecuatoriana, a la vez que incluye simbólicamente a los emigrantes dentro del cuerpo nacional. En este marco se declara, por ejemplo, que la ciudadanía ecuatoriana no se perderá por matrimonio o su disolución, ni por la adquisición de otra nacionalidad (art. 6). Se extiende asimismo la ciudadanía ecuatoriana a las personas nacidas en el extranjero de madre o padre ecuatorianos y a sus descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad; a los miembros de pueblos o nacionalidades indígenas en las zonas de frontera (art. 7); y a quienes se naturalicen, descendan de naturalizados ecuatorianos, o presten servicios relevantes al país (art.8).

El Título II “Derechos” además de especificar que nadie podrá ser discriminado por su condición migratoria (art.11) y de prohibir mecanismos que difundan contenidos discriminatorios (art.19), contiene una sección específica sobre movilidad humana que define a los migrantes como grupo de atención prioritaria, a la par que reconoce a las personas el derecho a migrar y la no identificación de ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. Por fin, esta sección determina que el Estado, con independencia del estatus migratorio de las personas, mediante los organismos correspondientes:

- Ofrecerá asistencia a los migrantes y sus familias dentro y fuera del país.
- Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.
- Precautelar sus derechos, cuando por cualquier razón hayan sido privadas de libertad en el exterior.

- Promoverá sus vínculos en el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.
- Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.
- Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros (art.40).

Pero, al margen de establecer mecanismos de protección y tutela de los derechos de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, la Constitución atribuye también a este colectivo el derecho a elegir y ser elegidos; participar en asuntos de interés público; presentar proyectos de iniciativa popular normativa; ser consultados; fiscalizar los actos del poder público; revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular; desempeñar cargos y funciones públicas en base a méritos y capacidades con igualdad de oportunidades; conformar partidos y movimientos políticos y afiliarse o desafiliarse de los mismos (art.61). Se establece también el derecho de voto facultativo para los nacionales residentes en el exterior (art.62) que pueden elegir presidente, vicepresidente, representantes nacionales y de la circunscripción exterior, además de poder concurrir a cualquier cargo público (art.63). En paralelo, se dispone para este grupo de población la posibilidad de entrar y salir libremente del país, así como la garantía de ser tutelados en caso de trata y tráfico de personas, garantizando debidamente la compensación y reinserción de las víctimas de estos fenómenos (art. 66). Dicha garantía es reforzada, por otro lado, mediante el derecho de acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses (art.75).

El Título IV “Participación y Organización del Poder” reconoce a los migrantes residentes en el exterior la participación en todos los asuntos de interés público de forma individual y colectiva (art.95); la presentación de propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previstos por la Constitución y la ley (art.102); la convocatoria a consulta popular con el respaldo de al menos el 5 por ciento de los inscritos en la circunscripción especial (art.104); la posibilidad de revocar el mandato de autoridades de elección popular (art.105); el derecho de conformar movimientos políticos (art.109); y el derecho de representación en la Asamblea Nacional mediante la elección de asambleístas por la circunscripción en el exterior (art.118).

Para velar por la correcta vigencia y ejercicio de los derechos humanos en materia de movilidad humana -y no solo- se establecen también Consejos Nacionales de

Igualdad (art. 156 y 157). En el mismo orden de ideas, se asegura la participación de los ecuatorianos en el exterior en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (art.207 y 210). La integración de los ecuatorianos residentes en el exterior a la vida nacional es realizada también por vía institucional cuando, por ejemplo, se amplían las funciones de la Defensoría del Pueblo para que además de proteger y tutelar a los ciudadanos residentes en el territorio nacional, se responsabilice también por la defensa de los derechos de los ecuatorianos fuera de las fronteras nacionales (art.215); o cuando entre las atribuciones del Consejo Nacional Electoral (CNE) se incluye el organizar el registro electoral y los procesos electorales en el exterior en coordinación con el registro civil (art. 219).

Por su parte, en el Título VI “Régimen del Buen Vivir” se establece, entre otras medidas, que el Estado velará por el respeto de los derechos laborales de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior (art.329), al tiempo que generará incentivos al retorno del ahorro y bienes de las personas migrantes, creando mecanismos para que los mismos se orienten hacia la inversión pública de calidad (art. 338). Se crea, en la misma línea, el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, con atribuciones en materia de población, para asegurar el cumplimiento de los derechos garantizados por la Constitución y el régimen de desarrollo (art. 340), al tiempo que se fijan estímulos para la afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por parte de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior (art.374). Para hacer efectivo cuanto dicho hasta ahora se citan las responsabilidades estatales en materia de movilidad humana. Más en lo específico, se dispone que el Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con todos los niveles de gobierno, a la vez que coordinará sus acciones con otros Estados y organismos de la sociedad civil local e internacional que trabajan sobre el tema (art. 392).

Finalmente, el Título VIII “Relaciones Internacionales”, contiene los principios que rigen las relaciones internacionales del país, entre los que se enumera que el Ecuador propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente entre el Norte y el Sur del mundo. En este mismo sentido, se dispone que el país exige el respeto de los derechos de las personas en movilidad humana (art.416); mientras que en el marco

de la integración latinoamericana, el país se compromete a fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales en lo que respecta a la migración, así como a propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña y la libre circulación de las personas a nivel regional (art.423).

Cuanto declarado hasta el momento se ve reforzado por las garantías constitucionales establecidas por la Carta Magna: normativas, jurisdiccionales y de políticas públicas, prestación de bienes y servicios públicos y de participación ciudadana (art. 84-94), abocadas a asegurar la participación de la ciudadanía y el control de la cosa pública por parte de esta última. Quedan de esta manera, sentadas las bases y principios para la formulación de políticas, medidas y reformas que habrían de transformar la perspectiva migratoria del país.

### *5.2.3 LOS PLANES DE DESARROLLO Y BUEN VIVIR (2007-2017)*

El Plan de Desarrollo del periodo 2007-2010 y los Planes del Buen Vivir (2009-2013) y (2013-2017) -de aquí en adelante PND y PNBV- contienen las directrices de la planificación del desarrollo nacional<sup>155</sup> y definen 12 objetivos<sup>156</sup> junto a un sinnúmero de políticas y metas que deben ser cumplidas en pos de alcanzar el bienestar de la población y los intereses estatales en las esferas económica, política, social y cultural. En los mismos abundan las referencias a la movilidad humana y su tratamiento en el marco de los derechos humanos, a la par que se establecen líneas guía para fomentar los lazos con los ecuatorianos residentes en el exterior y se mencionan las oportunidades que la migración brinda al desarrollo nacional.

A grandes rasgos, los tres documentos efectúan un análisis del fenómeno migratorio vivido por el país como resultado y visibilización del fracaso de las recetas neoliberales. Describen la salida masiva de ecuatorianos entre finales del siglo XX y principios del siglo XXI como “expulsión de compatriotas” y reconocen el valor de las remesas enviadas desde el exterior, puesto que las mismas representan la segunda fuente de entrada de divisas al país y el principal componente de las transferencias corrientes. De

---

<sup>155</sup> En concreto, de acuerdo al artículo 280 de la Carta Magna, «El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores».

<sup>156</sup> Los 12 objetivos contenidos en los Planes de Desarrollo y Buen Vivir fueron descritos hace poco en el capítulo IV.

forma concomitante, subrayan la importancia que estos rubros ejercieron durante la dolarización de la economía nacional y sus notables contribuciones en la mitigación de los niveles de pobreza a nivel nacional. Sin desmerecer su contribución en términos macroeconómicos, se enfatiza en particular modo el aporte que estos ingresos representan para la dinamización de las economías locales en sectores como la construcción. Especial relevancia asumen en este contexto, provincias tradicionalmente expulsoras de población como Azuay y Cañar.

Corroborada la existencia de significativos flujos de población residente fuera de las fronteras nacionales y la importancia que estos revisten para el país, las perspectivas que adopta la agenda gubernamental en materia de emigración son tres. En primer lugar se ubica el enfoque de derechos humanos, y en este marco, la tutela de los ecuatorianos residentes en el exterior, donde quiera que estos se encuentren. De hecho, los tres documentos comparten la preocupación pública por el destino de este colectivo y la necesidad que el Estado asuma la responsabilidad de promover y garantizar el cumplimiento de sus derechos. Pese a ello, cambia el énfasis en relación a las problemáticas que afectan a los ecuatorianos expatriados. Así, por ejemplo, el PND 2007-2010 y el PNBV 2009-2013 citan de forma especial los costes de la migración en términos de desintegración, sufrimiento y descomposición familiar y comunitaria, o las consecuencias de la discriminación y la xenofobia vividas por los ecuatorianos en los países de residencia; mientras que el PNBV 2013-2017 hace hincapié en los impactos de la crisis económica sobre esta comunidad residente en Estados Unidos y Europa. La preocupación por los derechos de los ecuatorianos es destacable en los tres documentos, pero de manera especial se expresa en el PND 2007-2010, donde se define el tratamiento de la movilidad humana como tema prioritario en la relación con los principales destinos de la migración ecuatoriana: Estados Unidos, España e Italia.

Todos los Planes comparten, no obstante, el interés por promover la regularización e integración sociolaboral de este colectivo en sus países de residencia. Con este fin, definen una serie de políticas y metas volcadas a asegurar la protección de los ecuatorianos en el exterior, el ejercicio de sus derechos y el combate de la delincuencia transnacional en relación al tráfico y trata de personas hacia otros países. De forma equivalente, anuncian reformas y medidas legislativas e institucionales pertinentes para garantizar la efectividad de estos derechos, así como el trabajo a ser realizado por la Cancillería y otras instituciones en el marco del multilateralismo y las relaciones

externas del país. La idea de fondo es no escatimar esfuerzos en la búsqueda de estos objetivos, por lo que, se incluyen acciones legales e incluso la posibilidad de recurrir a tribunales internacionales, allí donde sea necesario. En línea con los planteamientos de la Constitución de 2008, se reconoce también la existencia de la familia transnacional y el deber estatal de proteger las diversas formaciones en las que esta se expresa, garantizando a sus integrantes, entre otras posibilidades, el acceso a la justicia y a la seguridad social, así como un tratamiento especializado capaz de permitir su efectiva inclusión social.

Mención aparte merecen el reconocimiento del derecho al retorno voluntario al país en condiciones dignas, así como la garantía de una existencia apropiada para los ecuatorianos que residen en el territorio nacional que les permita, no solo el disfrute de sus derechos en el marco de los principios del “Buen Vivir”, sino también la posibilidad de permanecer en sus lugares de origen. El retorno, como ya fue explicado antes, reviste especial importancia debido a que se incluye dentro de las promesas de refundación nacional del actual gobierno. Dicho en otros términos, el regreso de los ecuatorianos a su suelo natal adquiere el carácter de vía maestra para la realización de la “Patria de todos y todas”. Finalmente, los tres documentos promueven de forma ideal el principio de ciudadanía universal, al tiempo que defienden la libre movilidad de las personas, resaltando, en particular, el peso de este factor para la integración latinoamericana.

El segundo eje de acción que tienen en común los tres planes de desarrollo es la necesidad de establecer y consolidar los lazos con las comunidades ecuatorianas residentes en el exterior, facilitando, por ejemplo, su acceso a la participación pública y política. Las metas que se definen a este respecto, apuntan a aumentar el número de votantes en el extranjero, al igual que el involucramiento en los asuntos nacionales, bien sea de forma directa, o bien de manera indirecta, a través de la intervención de los assembleístas que representan a este colectivo. Tras la salida masiva de ecuatorianos ocurrida desde finales de los años 90, los Planes expresan también el proceso de toma de conciencia migratoria estatal. En el PNBV 2009-2013 Ecuador es definido como “país de emigrantes” y la presencia de significativos contingentes de población fuera de las fronteras nacionales se describe como la “diáspora”<sup>157</sup> de más de la quinta parte de ecuatorianos. De acuerdo a esta lógica, los Planes defienden la necesidad de preservar la

---

<sup>157</sup> Como explicamos en el capítulo de metodología (III), la adopción del término diáspora para referirnos a los expatriados ecuatorianos y sus descendientes deriva, en gran medida, de esta definición oficial del Estado sobre los ciudadanos fuera del país.

identidad nacional y fomentar tanto la asociatividad como las actividades de los ciudadanos fuera del país. Cuanto dicho hasta aquí se hace evidente en contenidos como los siguientes:

« [...] No se debe olvidar que, las y los migrantes, además de enviar remesas y aportar al desarrollo económico del país, aportan a la construcción y preservación identitaria de la ecuatorianidad, por lo que es indispensable fortalecer los vínculos del país con las comunidades de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, fomentando el apoyo a todas sus manifestaciones culturales en los distintos lugares donde se encuentren [...]» (PNBV, 2009:259).

Esto nos remite también a otro de los fundamentos de la agenda gubernamental para la emigración, constituido por el nexo entre movilidad humana y desarrollo. La emigración es vista como una oportunidad, además de una fuente de progreso, generación de riqueza y potenciación del desarrollo humano y sustentable del país. En razón de su importancia, se cita en especial la potencialidad que brindan los flujos de remesas para la inversión productiva, la dinamización económica y la generación de empleo. La postura en relación a estos recursos no ha permanecido, sin embargo, invariada. En sintonía con las críticas hacia la visión optimista del nexo entre migraciones y desarrollo, el PND 2007-2010, subraya que estos rubros son de naturaleza esencialmente privada y no pueden, ni deben por tanto, sustituir a la cooperación internacional. Así y todo, el mismo documento, en la agenda bilateral con España hace referencia a los proyectos de codesarrollo que pueden beneficiar a las comunidades de origen y destino de la migración. Los PNBV 2009-2013 y 2013-2017 soslayan ambos elementos y centran más bien su atención en las ventajas que estos recursos pueden proporcionar a las comunidades de origen de los migrantes y al país como un todo en términos económicos. Se plantea, para esto, incentivar las inversiones productivas mediante líneas de crédito, capacitación e identificación de proyectos viables.

De forma alternativa, el retorno de los ecuatorianos, incentivado en el marco de la promoción de sus derechos y de la ansiada construcción de la nueva “Patria”, es también visto como un insumo al desarrollo nacional, sea en términos económicos que sociales. Pero, el acento sobre este fenómeno cambia entre un plan y otro. El PND de 2007-2010 y el PNBV 2009-2013 están orientados principalmente a promover la repatriación de los ecuatorianos residentes en el exterior; mientras que el PNBV 2013-2017 busca más bien acompañar a los retornados en su proceso de reinserción

sociolaboral. No se abandona, con todo, la constante utopía de reunificación nacional. De esta forma, por ejemplo, en la presentación del PNBV 2013-2017, puede leerse:

« [...] Ahora nuestros migrantes sueñan con su retorno. No está lejano el día en que todos podamos abrazarnos nuevamente [...]» (PNBV, 2013:19).

Aunque el retorno forme parte de un imaginario ideal, el mismo se asocia también a supuestas ventajas para el país que, sin embargo, no se consideran automáticas. De tal suerte, se acepta la necesidad de intervención estatal para encauzar sus beneficios al desarrollo nacional y se definen entre otras metas: la creación de programas de acceso a créditos en el marco de la economía social y solidaria; el establecimiento de proyectos de capacitación y acompañamiento técnico para garantizar el aprovechamiento del capital repatriado; y la institución de medidas que garanticen la valorización de la formación y aprendizaje que los ecuatorianos han adquirido en el exterior. No se omiten tampoco las posibles dificultades que los retornados pueden enfrentar a su regreso al suelo natal, y se enumeran medidas dirigidas a garantizar el acceso a educación y empleo de los migrantes y sus familiares, al igual que ayudas para la adquisición de viviendas que permitan su plena reintegración. Por último, otra de las aristas contempladas en el marco del vínculo entre migraciones y desarrollo es la transferencia de tecnología, tácitamente atribuida a los ecuatorianos residentes en economías más avanzadas. Esta posibilidad es una de las que más atención recibe en el PNBV 2013-2017, principalmente en lo que concierne la repatriación de profesionales y migrantes cualificados que puedan contribuir a generar y transmitir conocimientos científicos necesarios para alcanzar el cambio de la matriz productiva y, a la postre, el desarrollo nacional.



#### 5.2.4 LA AGENDA NACIONAL DE IGUALDAD PARA LA MOVILIDAD HUMANA<sup>158</sup>

La Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (ANIMHU) es el documento más reciente publicado bajo el mandato del Viceministerio de Movilidad Humana que sustituyó a la SENAMI en 2013, en virtud de lo establecido por el Decreto Ejecutivo N° 20.<sup>159</sup> El documento es fruto de las disposiciones constitucionales de 2008<sup>160</sup> y de los lineamientos del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas<sup>161</sup> que establecen la creación de Agendas y Consejos Nacionales de Igualdad para garantizar el respeto de los derechos humanos y la igualdad de condiciones para los grupos en desventaja o tradicionalmente excluidos del país. Entre estos últimos se cuentan los adultos mayores, los jóvenes, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas y las personas en movilidad humana.<sup>162</sup> A estas disposiciones se suma también la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad de 2014 que fija el marco institucional y normativo en materia, aplicable en todas las esferas de gobierno.

---

<sup>158</sup> Además de la ANIMHU, existen referencias al tratamiento del fenómeno migratorio en las Agendas de Desarrollo Social elaboradas por el Gobierno nacional para el periodo 2007-2017. Las mismas constituyen, en efecto, los documentos de orientación de la política pública y de la seguridad social en los sectores coordinados por el Ministerio de Desarrollo Social, a saber: salud, educación, vivienda, inclusión económica y social, deporte y movilidad humana. Hemos optado por no incluir un análisis pormenorizado de las mismas, en virtud de que desarrollan una contextualización del fenómeno migratorio en el país donde se fijan prioridades de intervención alineadas con los Planes del Buen Vivir antes descritos y semejantes a las planteadas por la Agenda de Movilidad Humana.

<sup>159</sup> Dicho Decreto, publicado en el registro oficial el 25 de junio de 2013 establece la transformación de la antigua SENAMI en Viceministerio de Movilidad Humana con la respectiva asunción de todas las competencias, responsabilidades, programas, proyectos, recursos y delegaciones de la institución. Desde su creación, el Viceministerio de Movilidad Humana es parte de la estructura administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. La importancia de este cambio institucional es amplia y por ello en próximos apartados ofreceremos más informaciones sobre sus características e implicaciones para la política migratoria nacional.

<sup>160</sup> En su artículo 156, la Constitución del Estado declara que: «Los Consejos Nacionales para la Igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno».

<sup>161</sup> En el artículo 14 del mismo, intitulado «Enfoques de Igualdad» se especifica que: «En el ejercicio de la planificación y la política pública se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad. Asimismo, en la definición de las acciones públicas se incorporarán dichos enfoques para conseguir la reducción de brechas socioeconómicas y la garantía de derechos. Las propuestas de política formuladas por los Consejos Nacionales de Igualdad se recogerán en agendas de coordinación intersectorial, que serán discutidas y consensuadas en los Consejos Sectoriales de Política para su inclusión en la política sectorial y posterior ejecución por parte de los ministerios de Estado y demás organismos ejecutores».

<sup>162</sup> En efecto, además de la agenda aquí analizada, en el país existen otros documentos en relación a los grupos vulnerables establecidos por la Constitución de 2008, a saber: la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (2013-2017); la Agenda Nacional para la Igualdad en Discapacidades (2013-2017); la Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos (ANINP) (2013-2017); y por último, la Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género (2013-2017).

La Agenda se propone como guía y hoja de ruta para todas las funciones del Estado, gobiernos locales, misiones y representaciones consulares del país. Parte de un diagnóstico completo de la movilidad humana en Ecuador y constata la existencia de una distancia considerable entre la legislación interna sobre migración y extranjería, por un lado, y las disposiciones constitucionales en materia migratoria y la normativa internacional sobre derechos humanos, por otro. En otros términos, se hace patente la coexistencia de dos enfoques predominantes en la política migratoria del país: seguridad nacional y derechos humanos. El primero, tal como vimos en el capítulo precedente refleja el contexto político en el que se creó la legislación interna sobre migraciones del país en los años setenta; mientras que el segundo es expresión del nuevo modelo a través del que se intenta ofrecer respuestas al fenómeno migratorio, tras la salida masiva de ciudadanos ecuatorianos entre finales de los años noventa y comienzos de los años 2000. En la ANIMHU, la necesidad de actualizar la legislación vigente bajo la óptica de derechos humanos y la obligación de actuar reformas que permitan el disfrute real de los derechos humanos para las personas migrantes es definida como una “deuda” en relación a un grupo tradicionalmente marginado de las políticas públicas por su condición de vulnerabilidad, su ausencia o estatus legal. Esto es particularmente evidente frente a la emigración de ecuatorianos. En la presentación del documento, por ejemplo, el Canciller ecuatoriano, Ricardo Patiño, afirma lo siguiente:

« [...] Reconocemos además que tenemos una inmensa gratitud y deuda para quienes son héroes y heroínas, nuestros compatriotas en el exterior, que con tanta valentía, con tanta incertidumbre fueron a buscar una vida pero nunca olvidaron su país [...]» (ANIMHU, 2014:17).

Aunque en estricto sentido, el argumento prevalente de la agenda son los derechos humanos, los otros dos fundamentos de acción en los que se sustenta el tratamiento de la emigración en el país no desaparecen totalmente. De esta manera, a título ilustrativo, se habla de consolidar los vínculos con los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, definidos de forma expresa como la “Quinta Región” que conforma el país junto a las regiones Costa, Sierra, Oriente e Insular. Además, pese a que el nexo entre migraciones y desarrollo no recibe un tratamiento especializado, en coherencia con el PND 2007-2010 y el PNBV 2013-2017, en la agenda:

«Se reconoce el papel fundamental de los migrantes ecuatorianos en el desarrollo social y económico y cultural de los lugares donde residen actualmente y su aporte sustancial a la economía ecuatoriana [...]» (ANIMHU, 2013:22).

De cara a la emigración, la creación de la ANIMHU y el cumplimiento de sus premisas se consideran, por ende, una forma de compensación a los aportes de los emigrantes ecuatorianos a la economía y sociedad del país, además de constituir una obligación estatal frente a quienes conforman una de las partes nacionales. De facto, en las páginas del documento se afirma que al igual que otros instrumentos que abordan el tema, su contenido es fruto de la participación de múltiples actores, entre los que sobresalen organizaciones de migrantes, académicos, entes estatales y organizaciones internacionales. En la misma medida, se reconoce la influencia regional e internacional en su diseño, toda vez que la agenda se inspira en las políticas migratorias de países vecinos con enfoque de derechos humanos. A este respecto, de manera expresa se señala que la misma busca crear igualdad de condiciones y posibilidades de disfrute de derechos entre los ciudadanos y no ciudadanos sin importar su condición migratoria. La igualdad es aquí entendida como:

« [...] La generación de paridad entre las personas, que posibilita el ejercicio pleno de sus derechos, sin discriminación o subordinación, y que conlleva la autorrealización individual y el mutuo reconocimiento de las diferencias entre seres humanos» (ANIMHU, 2013:27).

Tras enunciar sus objetivos, la ANIMHU realiza una extensa evaluación de la situación migratoria del país, identificando debilidades y fortalezas en lo que concierne al tratamiento de la movilidad humana con enfoque de derechos. Se resaltan así carencias estadísticas e informativas en relación a los múltiples desplazamientos y fenómenos que tienen lugar dentro y fuera de las fronteras nacionales, a saber: emigración, inmigración, migración interna, refugio, asilo, desplazamiento, tránsito, trata, tráfico de personas y retorno. Una vez hecho esto, el documento establece cinco ejes de acción y múltiples políticas y lineamientos de actuación (ver cuadro 10). El primer eje se denomina “Protección Integral y Restitución de Derechos”. En lo que respecta a la emigración, dentro del mismo se manifiesta la necesidad de prevenir actos de xenofobia y racismo contra los ecuatorianos residentes en el exterior y el deber de velar por el respeto de sus derechos. De forma simultánea, se menciona la obligación de ofrecer una atención adecuada y operar las reformas legales e institucionales pertinentes a fin de garantizar procesos como la reunificación familiar de los migrantes, la eliminación de abusos y la reparación de injusticias a víctimas de trata y tráfico de personas.

**Cuadro 10. Ejes y políticas de actuación sobre movilidad humana contemplados por la ANIMHU en el periodo 2013-2017.**

<b>Eje 1. Protección integral y restitución de derechos.</b>
<b>Políticas</b>
<p>1. Prevenir, controlar y sancionar las prácticas racistas, xenófobas y violentas cometidas contra personas en situación de movilidad humana en el país, asegurando la reparación integral de los derechos de las personas víctimas de dichos actos, e impulsar su prevención en el exterior.</p> <p>2. Adecuar la normativa nacional, regional y de los gobiernos autónomos descentralizados para garantizar los derechos de la población en situación de movilidad humana, y fortalecer los mecanismos e institucionalidad idóneos para la regularización de las personas inmigrantes en Ecuador.</p> <p>3. Fortalecer y articular la capacidad institucional instalada del Estado, en el territorio nacional y en el exterior, para la atención y protección efectiva de las personas en situación de movilidad humana, y el ejercicio de sus derechos.</p> <p>4. Efectivizar el derecho al debido proceso en el acceso, registro y reconocimiento en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, y racionalizar el uso de esta figura de ayuda humanitaria.</p> <p>5. Promover la denuncia de derechos violentados, el acceso a la justicia, el ejercicio de tutela efectiva y debido proceso a personas en situación de movilidad humana.</p> <p>6. Sistematizar y levantar información cualitativa y cuantitativa sobre las diversas realidades de las personas en situación de movilidad humana en el Ecuador, y sobre ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, respetando el derecho a la confidencialidad de los datos de carácter personal, que permita consolidar la planificación de la temática.</p>
<b>Eje 2. Derechos del Buen Vivir</b>
<b>Políticas</b>
<p>7. Promover el ejercicio del derecho a la educación tanto en los países de destino de las personas emigrantes ecuatorianas como a su retorno, y para todas las personas inmigrantes y PNPI<sup>163</sup> que viven en el Ecuador, ampliando las modalidades educativas y adaptando las condiciones de acceso conforme las realidades de la movilidad humana.</p> <p>8. Propiciar el ejercicio del derecho a la salud para población en situación de movilidad, con especial énfasis en el área rural y zonas de frontera.</p> <p>9. Promover el ejercicio del derecho al trabajo digno de las y los ecuatorianos en el exterior y facilitar su acceso para las personas en situación de movilidad humana en el Ecuador, sin discriminación por condición migratoria, combatiendo la explotación y precarización laboral.</p> <p>10. Promover el acceso a la seguridad social (en relación de dependencia y voluntaria) de las y los ecuatorianos en el exterior y de las personas en situación de movilidad humana en el Ecuador, sin discriminación por condición migratoria, propendiendo a la universalidad.</p> <p>11. Facilitar el acceso a vivienda digna que las personas en situación de movilidad humana en condición de vulnerabilidad, con equidad territorial.</p> <p>12. Fomentar prácticas de convivencia intercultural a través del reconocimiento y valoración de las diversidades que confluyen en los procesos de movilidad humana.</p>
<b>Eje 3. Corresponsabilidad internacional</b>
<b>Políticas</b>
<p>13. Fomentar una política migratoria regional conjunta que sustente la implementación de la ciudadanía sudamericana.</p> <p>14. Impulsar mecanismos efectivos y coordinados de protección de derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana, en los espacios multilaterales y bilaterales que mantiene el Ecuador.</p> <p>15. Prevenir y sancionar toda práctica relacionada a la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, y garantizar la restitución y la reparación integral de los derechos de las personas víctimas de estos delitos.</p>
<b>Eje 4. Participación</b>
<b>Políticas</b>
<p>15. Promover la participación efectiva de las personas en situación de movilidad humana en el Ecuador, y de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, en los procesos y decisiones que afectan el desarrollo del país.</p>

Elaboración propia. Fuente ANIMHU 2013-2017.

<sup>163</sup> La sigla en cuestión se refiere a la Población con Necesidad de Protección Internacional.

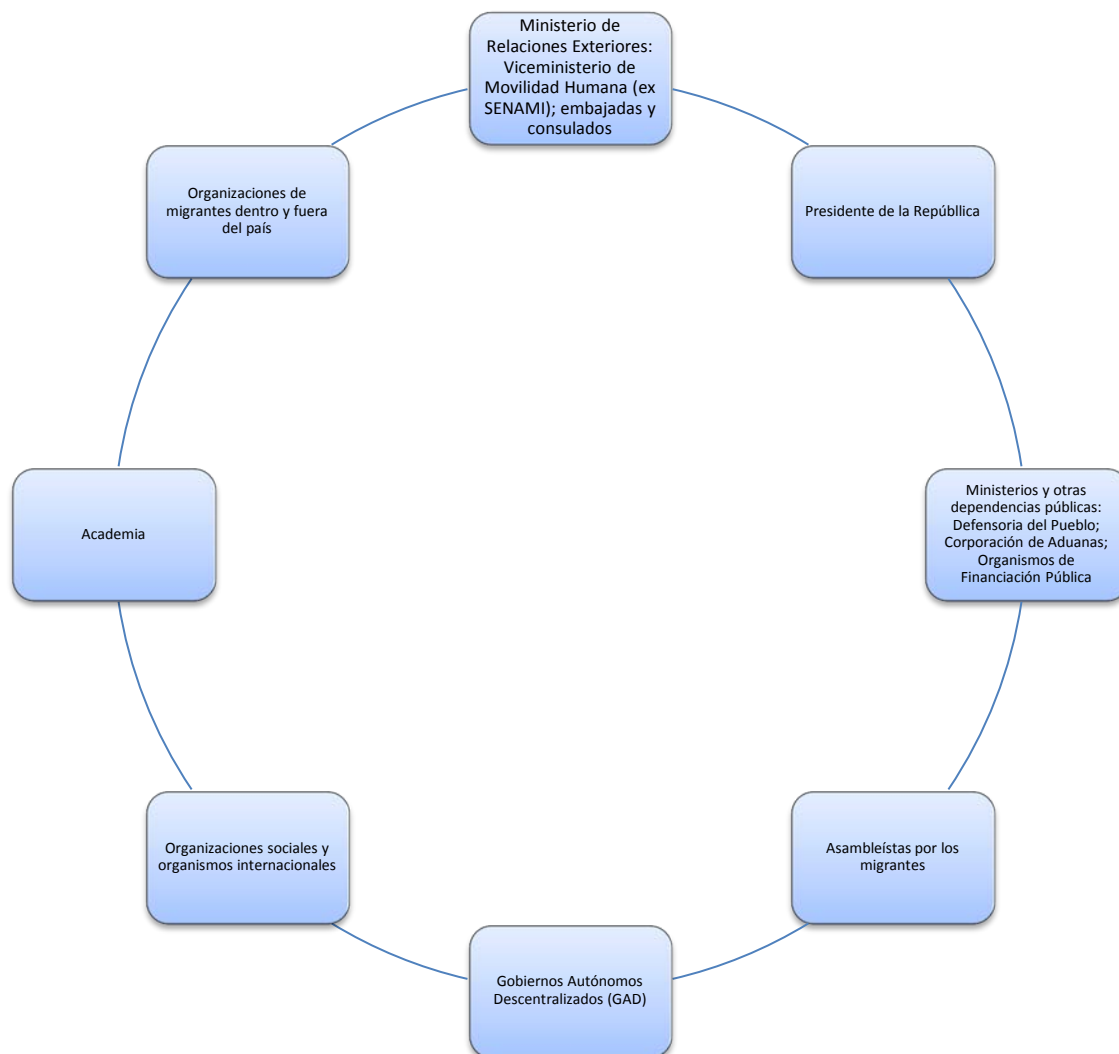
En sintonía con los documentos previamente analizados, el segundo eje de la ANIMHU: “Derechos del Buen Vivir”, busca extender derechos sociales, políticos y económicos a los ecuatorianos residentes fuera de las fronteras nacionales, al tiempo que persigue asegurar el disfrute de los derechos de educación, salud, trabajo digno, seguridad social, vivienda y convivencia intercultural a los ciudadanos retornados al país en los últimos años y sus familiares. El tercer eje: “Corresponsabilidad Internacional” se propone fomentar el enfoque de derechos humanos en el tratamiento de la movilidad humana dentro de espacios bilaterales y multilaterales, a la vez que condena la trata y el tráfico de personas, estableciendo medidas para prevenir y combatir su existencia. Para terminar, el cuarto eje denominando “Participación”, busca garantizar de manera individual o colectiva la participación de los migrantes en el quehacer público y en los procesos o decisiones que afecten el desarrollo nacional. Se establece, en particular, la necesidad de aumentar la participación electoral de los ecuatorianos en el extranjero y su involucramiento de manera física o virtual en el control social y en la implementación de políticas públicas.

### 5.3 EL “GOBIERNO DE LOS MIGRANTES”: ACTORES, PROGRAMAS Y FUNCIONAMIENTO DE LA POLÍTICA DE EMIGRACIÓN EN TIEMPOS DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA

En la construcción y ejecución de la política migratoria ecuatoriana durante el periodo 2007-2014 ha participado una infinidad de actores nacionales y externos (ver gráfico 12). Entre los primeros, a nivel gubernamental destacan la ex SENAMI y hoy Viceministerio de Movilidad Humana; el Presidente de la República; los Asambleístas representantes de la circunscripción exterior; el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana con su respectivo cuerpo diplomático y consular; demás ministerios públicos y otras dependencias estatales como la Defensoría del Pueblo, el Servicio Nacional de Aduanas, el Registro Civil del país y los gobiernos subnacionales. Dentro de los actores nacionales, cabe resaltar también la contribución de académicos, asociaciones de migrantes, organizaciones sociales y religiosas que trabajan directamente con el fenómeno migratorio y ejercen influencia sobre la misma, ya sea a través de la elaboración de investigaciones e informes, o mediante la presión a favor de políticas y medidas concretas en beneficio de la población migrante. Es destacable en la misma proporción, la contribución de agencias, organismos internacionales e

instituciones de cooperación internacional que han coadyuvado directa o indirectamente a la construcción y vigencia de esta política pública.

**Gráfico 12. Principales actores de la política migratoria ecuatoriana.**



Elaboración propia.

### **5.3.1 *Ex SENAMI/VICEMINISTERIO DE MOVILIDAD HUMANA, CANCELLERÍA Y OTRAS DEPENDENCIAS ESTATALES.***

Desde su creación en 2007, la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) se convirtió en un referente nacional e internacional en el tratamiento de la movilidad humana. Como explicamos en epígrafes precedentes, su creación -propuesta desde la campaña presidencial por los sectores más progresistas y sensibles al fenómeno migratorio de Alianza País- supuso la inauguración de un nuevo ciclo en la conducción

de la política migratoria del Estado, que hizo del enfoque de derechos, la defensa y la protección de los ecuatorianos en el exterior y sus familiares una realidad. El establecimiento de este organismo forma parte, asimismo, del primer periodo del gobierno de la Revolución Ciudadana, momento en el que se intenta posicionar el tema migratorio en el centro del debate público tanto en el país como en las relaciones bilaterales y multilaterales del Estado.

Aunque con anterioridad existían diversos organismos (descritos en el capítulo IV) encargados de ofrecer respuestas ante el hecho migratorio, los mismos eran dispersos y con frecuencia subutilizaban los fondos a disposición. La SENAMI intenta corregir estas faltas incluyendo un abordaje integral de la movilidad humana; institucionalizando los derechos de los migrantes; planteando acciones afirmativas a su favor; estableciendo un presupuesto específico para el tratamiento de este fenómeno; y transversalizando el tema hacia las demás instituciones del Estado, de acuerdo a sus funciones como Secretaría General. A través del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (PNDHM),<sup>164</sup> la SENAMI fija sus directrices de actuación y en una óptica que trasciende la territorialidad estatal y las funciones consulares, se plantea recomponer los vínculos (reales y simbólicos) entre los ciudadanos que salieron del territorio nacional -especialmente aquellos expulsados por la crisis económica de 1998-, sus descendientes y Ecuador.

[...] Antes de la SENAMI, existía atención a los ecuatorianos pero esa atención no era sistémica ni organizada (...) La creación de la SENAMI, yo creo que significó la plasmación del ejercicio de los derechos de los migrantes (...) Yo creo, entonces, que hay un antes y después de la SENAMI [...] (II9-17-07-2014).

En un momento de recreación nacional sobre nuevas bases, desde varios puntos de vista se considera que la SENAMI cumplió un doble papel. En primer lugar, sirvió para aproximar a los emigrantes a su suelo natal, eliminando posibles sentimientos negativos hacia el país por las motivaciones que empujaron su salida, así como las sensaciones de desesperanza y fracaso con las que lo abandonaron. Funcionó en este sentido de puente entre la diáspora y el Estado, siendo capaz de generar y fomentar vínculos de ecuatorianidad perennes. En segundo lugar, la institución desempeñó también una importante función política: la de plataforma o vehículo de propaganda, posicionamiento y legitimación del proyecto político de Alianza País. En virtud de este

---

<sup>164</sup> Las principales características de este Plan fueron descritas en párrafos precedentes.

hecho, se promovían al mismo tiempo los derechos de los ecuatorianos en el exterior y se resaltaban las bondades de la Revolución Ciudadana. Paralelamente, se establecían alianzas con los sectores progresistas de los países de acogida de la migración, se hacía proselitismo político y se aseguraban los votos de los migrantes y sus familiares en Ecuador.

[...] La SENAMI (...) logró hacer conciencia, dio apoyo a los ecuatorianos en el exterior de forma organizada y corporativa [...] (II12-24-07-2014).

[...] La SENAMI nace en el 2007 con la sensibilidad del Presidente de los migrantes y de empoderarles políticamente (...) Pero la SENAMI nace para ganar votos en el exterior y para posicionar el proyecto político del Presidente en el exterior [...] (II10-22-07-2014).

A lo largo del periodo 2007-2010, el organismo ganó fuerza y consolidó su presencia nacional en Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja, y a través de mecanismos de cogestión con gobiernos municipales y organizaciones sociales en 6 Casas del Migrante con sede en Ibarra, Manta, Chunchi, Riobamba, Cañar y Paute. En el exterior su presencia fue también cuantiosa mediante la instalación de Casas Ecuatorianas en Nueva York, Madrid, Milán, Londres y Caracas; representaciones en Génova, Roma y Barcelona; y proyecciones en México DF, Santiago de Chile, Bruselas, Buenos Aires, Chicago y La Habana. En el transcurso de su duración como institución rectora de la política migratoria del país, la SENAMI ofreció varios servicios y puso en marcha innumerables proyectos y programas, muchos de los cuales se mantuvieron de forma permanente en el periodo 2007-2013, mientras que otros duraron solo algunos años o se sumaron a la labor de la institución en su último ciclo de vida. Entre las principales actividades es preciso enumerar las siguientes:

- 1) **Programa de posicionamiento y consolidación de la política migratoria integral “Todos Somos Migrantes”**, volcado a situar la política migratoria ecuatoriana como un referente mundial a partir de un enfoque humanista y de derechos humanos, a la vez que pretendía sensibilizar a la población dentro y fuera del país sobre las motivaciones, características e impactos asociados a la movilidad humana.
- 2) **Programa de atención a la persona migrante y su familia**, preveía atención física y virtual, servicios de acompañamiento legal, psicológico y social para los migrantes ecuatorianos y sus familiares en Ecuador y en los principales destinos de la diáspora, a través de la amplia red de casas de la institución y de sus



plataformas web. En este marco, procuraba fomentar el contacto directo entre los ciudadanos residentes fuera del país y sus parientes en origen, al igual que los vínculos con la patria.

- 3) **Plan Bienvenidos a Casa**, dirigido a aproximar a los migrantes ecuatorianos a su país natal y a favorecer las condiciones de su retorno. Concebido como un plan marco, estaba compuesto por varias iniciativas. En primer lugar, el “*Programa Vínculos*” que tenía como fin crear y mejorar los canales de comunicación entre los migrantes, sus familiares, comunidades y asociaciones en el país de origen. En segundo lugar, el “*Programa Fondo El Cucayo*” destinado a orientar e incentivar inversiones productivas de migrantes individuales o grupos de migrantes de regreso al país, mediante la oferta de un capital semilla no reembolsable para un nuevo emprendimiento o para consolidar un negocio ya existente y viable. Además del capital semilla, incluía otros servicios como información sobre oportunidades de negocio, asesoramiento y acompañamiento técnico especializado. En tercer lugar, el “*Programa Volver a Casa*”, preveía facilitar el regreso físico mediante la disminución de obstáculos económicos y legales para la reinserción sociolaboral, así como por medio de la exención de tributos para el ingreso de menaje de casa e instrumentos de trabajo de quienes volvían de manera definitiva. En cuarto lugar, el “*Programa de Apoyo al Talento Humano de Ecuatorianos en el Exterior*”, procuraba identificar a los migrantes ecuatorianos cualificados y ofrecerles apoyo, estableciendo con ello lazos y posibles transferencias de sus destrezas hacia el país de origen. En quinto lugar, el “*Banco del Migrante*”, tenía como propósito promover servicios y créditos específicos para los migrantes y sus familiares.
- 4) Otras de las actividades realizadas por la SENAMI en sus diversas sedes, como parte de los programas arriba descritos o por medio de estrategias diferenciadas, fueron: la acogida por razones humanitarias, la ayuda en la localización de personas desaparecidas, la atención a deportados y la repatriación de cadáveres; el retorno de personas con discapacidades mediante el Plan Retorno Manuela

Espejo <sup>165</sup> y la ayuda para el regreso de emigrantes con enfermedades catastróficas <sup>166</sup>; la publicación de estudios sobre la diáspora ecuatoriana, la organización de talleres, cursos de formación y capacitación profesional; <sup>167</sup> el apoyo y celebración de actividades festivas y culturales, así como la concesión de premios a emprendimientos o acciones relevantes de los miembros de la diáspora; la actuación en calidad de organismo contraparte y coordinador en proyectos de codesarrollo y de canje de deuda con España e Italia; el Proyecto Fortalecimiento Organizacional y Construcción de Redes Sociales en el Hecho Migratorio (FORES) desarrollado dentro y fuera del país; la atención virtual y telefónica a través de líneas gratuitas en Ecuador y en el exterior; la proporción de informaciones sobre ayudas y beneficios para migrantes en los países de acogida; la promoción del patrimonio cultural y turístico del Ecuador; y la prevención de la migración irregular, así como la sensibilización sobre sus riesgos dentro y fuera del Ecuador, a través de la campaña “Todos Somos Responsables”.

La SENAMI tuvo también un papel influyente en la transversalización del tema migratorio en otras instituciones del Estado y logró el involucramiento de más de 30 organismos públicos en el tratamiento de la movilidad humana. A este respecto, todos los programas del periodo 2007-2013 fueron ejecutados en coordinación con otros órganos estatales como el actual Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH)- mediante su amplia red de consulados y embajadas- la Presidencia y Vicepresidencia de la República, diversos ministerios, secretarías técnicas y demás dependencias estatales. Una vez que estalló la crisis económica de 2008 en los principales destinos de la migración ecuatoriana (con graves consecuencias para este

---

<sup>165</sup> Este proceso fue realizado en coordinación con la Vicepresidencia de la República y desde 2013 a través de la Secretaría Técnica de Discapacidades (SETEDIS). Supuso la internacionalización de una política pública exitosa a favor de los ciudadanos discapacitados: la Misión Solidaria Manuela Espejo. El Plan Retorno Manuela Espejo permitió la repatriación de emigrantes con discapacidad residentes en Estados Unidos, España, Italia y Gran Bretaña, además de ofrecer ayudas técnicas y financieras para su posterior reintegración en Ecuador.

<sup>166</sup> Estas son enfermedades graves y, por lo general, incurables que alteran las rutinas de vida del paciente, sus familiares y allegados, pues los riesgos que suponen impiden muchas veces el ejercicio de actividades profesionales y requieren cuidados constantes, así como apoyo económico y emocional. Dichas afecciones necesitan también tratamientos extremadamente costosos que determinan con frecuencia la dependencia total o parcial por parte del paciente de medicamentos o terapias específicas. Entre las enfermedades catastróficas más conocidas destacan malformaciones congénitas, tumores y derrames cerebrales, así como diversos tipos de esclerosis y formas de embolia pulmonar.

<sup>167</sup> Junto a la organización de cursos de lengua, comunicación, normativa legal o emprendimientos, realizados en algunos países de la diáspora en coordinación con el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) e instituciones locales, destaca en esta área de actuación el Programa “Ecuador te capacita. Confiamos en ti”. Dicho programa fue implementado en los Estados Unidos durante el periodo 2012-2013 gracias al financiamiento de la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional (SETEC).

colectivo), la SENAMI volcó sus esfuerzos en promover actividades de formación e iniciativas de retorno y posibilidades de reinserción sociolaboral para este grupo de población y sus familiares (ver imágenes 1 y 2). En esta línea, la institución colaboró activamente en proyectos específicos como el “*Plan Tierras*”, promovido por el Ministerio de Agricultura y Pesca (MAGAP) para agricultores ecuatorianos y ciudadanos en proceso de retorno que deseen vincularse a actividades agrícolas en el país. Su labor fue también significativa en las primeras fases de aplicación del “*Programa Ecuador Saludable Vuelvo por Ti*” y del “*Plan Retorno Educación*”, creados por el Ministerio de Salud y Educación con el objetivo de atraer de vuelta a casa profesores y profesionales de la salud, para luego vincularlos a instituciones nacionales. Entre los auxilios prestados, la Secretaría cooperó también con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) para la concesión del “*Bono de la Vivienda*” para migrantes retornados y familiares, al igual que con la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT) y el ex Ministerio de Relaciones Laborales -hoy Ministerio del Trabajo- en procesos de reconocimiento de títulos de estudio profesionales y académicos, o acceso a facilidades laborales y bolsas de empleo.

### Imágenes 1 y 2: Publicidad de programas y actividades de la SENAMI.



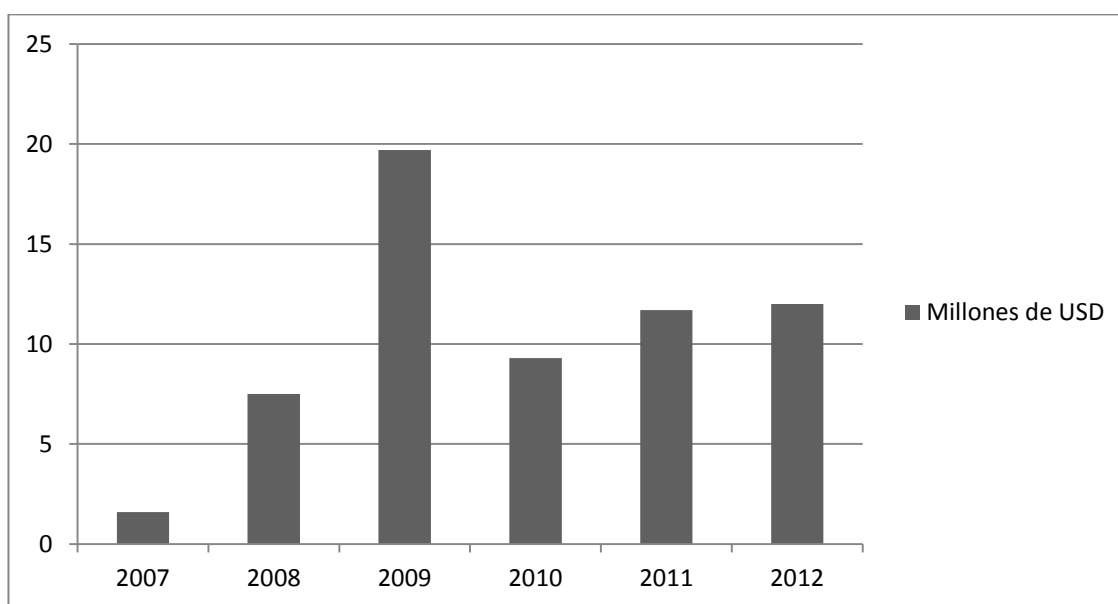
Fuente: <http://www.senami.gob.ec/>

Si bien el trabajo y los resultados obtenidos por la institución fueron notables, sobre todo en materia de concienciación migratoria, posicionamiento de la defensa de los ecuatorianos en el exterior y de los vínculos con el país en la agenda pública, la SENAMI también nació en medio a numerosos problemas, tras los que cabe resaltar las limitaciones de presupuesto para la ejecución de programas; la alta rotatividad de sus dirigentes; los límites de competencias y la falta de claridad entre sus atribuciones y la de órganos colaboradores; la escasez de autonomía frente al Ministerio de Relaciones

Exteriores dentro y fuera del país y respecto a otros ministerios y dependencias públicas en territorio nacional; y finalmente, la falta de legitimidad ante los Estados receptores de población ecuatoriana, que desconocían tanto sus atribuciones como su jurisdicción en sus territorios.

De acuerdo al Ministerio de Finanzas, entre 2007 y 2012, el presupuesto de la institución tuvo un incremento notable aunque no sostenido (ver gráfico 13). Empero, a diferencia de otras dependencias públicas, la Secretaría tenía representaciones internas y externas que suponían elevados costes de manutención, escasos fondos para la ejecución de proyectos y bajos niveles de ejecución presupuestaria. Por otro lado, desde su creación en febrero de 2007 hasta su extinción en agosto de 2013, la institución, si bien mantuvo como referente a Lorena Escudero, fue también dirigida durante breves periodos por William Murillo, Betty Tola y Francisco Hagó. Desde diversas posturas, ambos elementos, aunados a su novedad y a su carencia de estructura frente a otros organismos públicos, determinaron el mal funcionamiento de una organización débil, dependiente de los favores de las dependencias públicas en el país y de la buena voluntad de las representaciones diplomáticas nacionales fuera del territorio. Bajo una lectura crítica, este conjunto de elementos invalida incluso la existencia de una verdadera política pública migratoria coordinada por la institución.

**Gráfico 13. Presupuesto devengado de la SENAMI en el periodo 2007-2012 en millones de dólares.**



Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Finanzas.

[...] Teníamos (...) muy pocos recursos para proyectos. Además era una institución que dependía de terceros para que funcione...dependía de la buena voluntad del MRL, del MAGAP, porque no tienes todas las competencias. Nosotros dependíamos de que la Lorena llame a Pepito y Juanito y les diga dame haciendo, ve Pepito, ayúdame con estos niños que necesitan estudiar...eso no es política pública [...] (II10-22-07-2014).

[...] Nunca tuvieron una independencia como tal porque siempre dependieron del Ministerio de Relaciones Exteriores para ciertos trámites, por ejemplo en el exterior, porque el Gobierno de los Estados Unidos no reconocía a la SENAMI como una institución gubernamental, sino que reconoce como institución a la Cancillería [...] (II16-29/07/2014).

La actuación pionera de la SENAMI y su carácter atípico frente a instituciones tradicionales como la Cancillería en el tratamiento del tema migratorio, provocaron no solo el desconocimiento de su autoridad en los países de destino de los ecuatorianos. Su creación supuso también desde el inicio la transferencia de fondos y competencias de parte de la Cancillería, y posteriormente, la división de roles, con no pocos conflictos acerca de sus respectivas responsabilidades. Por poner un caso, las discusiones vertían sobre quién debía negociar con organizaciones de la sociedad civil o representar al Estado en los espacios de discusión bilateral y multilateral. En ocasiones, los desencuentros no decretaban la victoria de ningún órgano, gracias a lo cual, Ecuador asistía de forma anómala a eventos de este tipo con dos representaciones: SENAMI y Ministerio de Relaciones Exteriores.

En efecto, la institución nace con los fondos del Programa de Ayuda, Ahorros e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias,<sup>168</sup> creado en 2002 y adscrito al entonces Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. La SENAMI fundada en 2007, poco después de la posesión presidencial y por iniciativa de Correa, carente de apoyos y con pocos recursos entra, por ende, en disputa dentro del Estado con una institución sólida y tradicional como la Cancillería, cuya fuerza es notoria tanto en el país como en el exterior. Fuera de Ecuador, dos de los principales desencuentros fueron: la atención a personas vulnerables, normalmente gestionada por los consulados y asumida posteriormente por la SENAMI; y la creación de casas ecuatorianas en los principales países de destino de la migración, que sin ser representaciones diplomáticas constituían un apéndice de estas, y cuyas atribuciones no eran claras estando sujetas, por consiguiente, a la iniciativa o voluntad del dirigente de turno. Dicha voluntad podía estar en armonía con la del cónsul correspondiente, pero en ocasiones las visiones eran

---

<sup>168</sup> Los pormenores de este programa fueron explicados en el capítulo IV.

contrapuestas y determinaban, como corolario, desencuentros entre ambas dependencias públicas.

[...] En enero (*de 2007*) se posesiona el Presidente, entre enero y marzo lo que hacen es ver cómo y de dónde sacar fondos para crear una nueva institución y logran sacar de Cancillería...y ahí es que fue el primer round entre Cancillería y SENAMI (...) Conforme ya fue institucionalizándose (...) se veían más estos cortocircuitos (...) sobre quién lleva los temas (...) a cada rato conflictos [...] (II7-08/07/2014).

A nivel mayoritario nuestros informantes coinciden en señalar que en la batalla librada entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la SENAMI vence el primero, mientras que la segunda se extingue por falta de apoyo político, principalmente de parte del Ejecutivo. Aun así, otros elementos merecen atención. Uno de los más importantes es tal vez la falta de planificación con la que, en opinión de algunos, se crea la institución. La SENAMI, como mencionamos antes, nace en un momento de efervescencia política, en el primer año del gobierno de la Revolución Ciudadana, por iniciativa del Jefe de Estado y con el propósito de defender y promover los derechos de los migrantes, a la vez que busca difundir las virtudes de su proyecto político. Pero, a partir de la crisis de 2008 y de sus estragos sobre las comunidades de emigrantes ecuatorianos, la institución pierde de alguna forma su norte y frente a la magnitud del proceso, comienza de manera apresurada a diseñar proyectos que atiendan las demandas de los ciudadanos fuera del país y de aquellos que desean volver. Con escasos fondos y bajo apoyo político, los éxitos de la secretaría son más bien modestos y provocan el descontento de los usuarios, principalmente en el exterior, donde su presencia física y atribuciones -como vimos más arriba- son todavía más limitadas que en Ecuador.

[...] La SENAMI nace con el ánimo de posicionar la política migratoria, que somos un país de puertas abiertas, que somos los chéveres, que somos el jaguar de América...pero al año siguiente te cae la crisis del 2008 y la SENAMI no sabe qué hacer, porque antes de la crisis todo estaba lindísimo, Todos somos Migrantes, el pasaporte universal, era precioso. Y le cae la crisis...y literalmente le cae un bloque y no sabes qué hacer [...] (II10-22-07-2014).

[...] El problema que tuvo la SENAMI es que centró mucho sus esfuerzos a nivel nacional (...) mientras en el exterior no había a lo mejor presupuesto para apoyar en temas de vulnerabilidad, para poder ir a más territorios, para poder movilizar más a la gente [...] (II16-29/07/2014).

Desde puntos de vista convergentes, otras razones por las que se cree que desaparece la SENAMI son su falta de eficiencia y operatividad; la incapacidad y ausencia de liderazgo de las personas que dirigieron la institución; y el no haberse

ocupado con ahínco de la inmigración y el refugio de personas, a pesar de que ambos procesos registraron un aumento exponencial en el país desde comienzos de los años 2000. Aunque el organismo brindó apoyo a esta población y realizó actividades a su favor, su grupo privilegiado de atención siempre fueron los emigrantes ecuatorianos en el exterior y sus familias dentro y fuera del país. Otra debilidad que contribuyó plausiblemente a la caída de la institución fue el escaso conocimiento de la misma por parte de los usuarios, que atribuían sus responsabilidades al cuerpo diplomático y a menudo no identificaban su carácter gubernamental, confundiéndola, por ejemplo, con organizaciones de voluntariado u ONGs. La exigua noción que sobre la misma tenía su público objetivo coadyuvó a que el organismo gozara de escasa legitimidad, elemento que se agravó tras la auditoría realizada por la Contraloría General del Estado en 2013. Dicho informe, correspondiente al periodo comprendido entre enero de 2009 y julio de 2011, encontró algunas inconsistencias, tales como la falta de justificación de gastos, información inadecuada sobre las inversiones de la SENAMI, ausencia de mecanismos de seguimiento continuos de los emprendimientos que recibieron recursos del Estado, entre otros elementos.

[...] La SENAMI (...) no terminó de despegar bien, esta secretaría fue malparida (...) empezó mal...las estructuras empiezan mal diseñadas desde el inicio, no surgen con esa fuerza política y gente que es relativamente inoperante en construir institucionalidad, terminan fracasando [...] (II7-08/07/2014).

[...] Un punto negativo que tuvo la SENAMI fue el haber trabajado solo con los ecuatorianos en el exterior y el no haber abarcado también la inmigración [...] (II12-24-07-2014).

[...] A inicios del año anterior (2013) hicimos una encuesta a 200 ecuatorianos de forma aleatoria (...) cuando (...) revisamos los datos, descubrimos que solo un 10% de la gente que encuestamos conocía exactamente lo que era la SENAMI [...] (RAM2-10/02/2014).

[...] La Contraloría General del Estado intervino porque había...o sea, era un secreto a voces, pero allí ya se demostró públicamente lo que era vox populi no. Que había anomalías, que no existían algunos de los beneficiarios del Fondo Cucayo [...] (RAM 14-22/07/2014).

En junio 2013, a través del Decreto Ejecutivo N° 20, se determina la transformación de la SENAMI en Viceministerio de Movilidad Humana y su incorporación al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana con todas sus competencias, recursos y delegaciones. La eliminación de la SENAMI supone, con todo, importantes transformaciones desde el punto de vista institucional e ideológico que suscitan visiones

divergentes. Para algunos informantes en España y Ecuador, la absorción del organismo por la Cancillería supone una mejor estructura, mayores recursos físicos y económicos, y un aumento de su capacidad de negociación a nivel internacional, así como la ampliación de los servicios a los migrantes. Así pues, se pondría fin, por poner un caso, a los problemas de debilidad institucional o carencia de fondos para sufragar proyectos en beneficio de la migración. De hecho, se estima que dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, las representaciones del órgano responsable por la política migratoria no se reducirán a algunas casas ecuatorianas efectivamente creadas, sino que se extenderán a los 81 consulados y a las 49 embajadas que el país posee hasta 2014, abarcando por lo tanto, la totalidad de naciones donde Ecuador mantiene presencia física. Esta opinión se refuerza, por otro lado, si consideramos las reformas del servicio exterior propiciadas por el gobierno de Alianza País a favor de la emigración. Más allá de la ampliación de las representaciones diplomáticas, tras la introducción en 2009 del concepto y estrategia de Diplomacia Ciudadana, dichas reformas comprenden medidas de carácter heterogéneo sobre las que volveremos más adelante.

En contraste, la mayoría de los entrevistados juzga este cambio como una acción negativa en perjuicio del colectivo, ya que la política migratoria en manos de la Cancillería perdería primero su fuerza reivindicativa, así como la sensibilidad atribuida a la SENAMI en relación a la movilidad humana. Se piensa en particular, que dos actividades experimentarían formas de retracción: la defensa y promoción de los derechos de los migrantes y el fomento de vínculos identitarios y culturales con Ecuador. Tras la desaparición de la SENAMI, se considera igualmente que tanto el personal como los espacios dedicados exclusivamente al tratamiento del fenómeno migratorio disminuirán en importancia y su atención recaerá principalmente en funciones administrativas.

Los dos elementos son percibidos como un reflejo de la degradación del tema migratorio a nivel público, que coincide con un segundo periodo del gobierno de Alianza País, en el que las cuestiones sociales han perdido centralidad a favor de reformas económicas y políticas, impulsadas en aras de transformar la matriz productiva nacional. Los cambios operados a nivel institucional tras la reconversión de la Secretaría en Viceministerio tampoco son menores, y por esta razón, no falta quién los evalúe en términos de error y pérdida para la comunidad migrante. El cuestionamiento



principal radica en que la creación del Viceministerio implica el fin de una institución con rango de ministerio y directamente dependiente de la Presidencia de la República, por un organismo supeditado al Ministerio de Relaciones Exteriores, donde se estima que el tema migratorio será tratado como un asunto más de la institución y no como un fenómeno prioritario.

[...] A raíz de que la SENAMI pasa al Viceministerio se generan algunos cambios. Los positivos serían mayor fuerza de negociación (...) los negativos yo le veo que, al volver la política migratoria a mano de los consulados, sin tener un apoyo más fuerte a las casas ecuatorianas, hace que se desvanezca el tema migratorio y quede más bien el de atención específica a ecuatorianos (II12-24-07-2014).

[...] (*La transformación de SENAMI a Viceministerio*) es un craso error, es un error bastante grave. Primeramente, de ser una Secretaría de Estado adjunta a la Presidencia, la degradan y pasa a ser una Subsecretaría dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. Es decir, los migrantes pasamos a ser política exterior, no política de gobierno [...] (RAMI-10/02/2014).

Desde una óptica símil, que concibe a la SENAMI como una máquina de promoción política del Gobierno y de la figura presidencial; el fin de la institución es visto como la prueba del cumplimiento de su función. La Secretaría, como vimos en párrafos anteriores, desempeñó en opinión de algunos, el papel de posicionar internacionalmente a Rafael Correa y al movimiento Alianza País como referentes de la izquierda y de una visión alternativa a los gobiernos neoliberales: primero, a través de campañas de promoción de derechos para las personas en movilidad humana, y luego, mediante la denuncia de la crisis económica y sus consecuencias, especialmente en España. Una vez hecho esto, su importancia decreció, pero no ocurrió lo mismo con la emigración y sus impactos que continúan siendo un fenómeno relevante en la sociedad ecuatoriana, sin gozar, no obstante, del protagonismo que tuvieron durante los primeros años del Gobierno.

Desde este prisma existiría, por consiguiente, un uso político de la institución rectora del tema migratorio por parte del gobierno de Alianza País que se atenúa con su consolidación y desemboca en la reabsorción de la SENAMI en la Cancillería. Se establece de esta forma un retroceso, mediante el cual, el tema migratorio pierde fuerza y vuelve al estado en el que se encontraba antes de la victoria del movimiento. Dicho retroceso se percibe, además, dentro de una involución más amplia del proyecto político gubernamental. A título ilustrativo se menciona, por ejemplo, que más allá de medidas

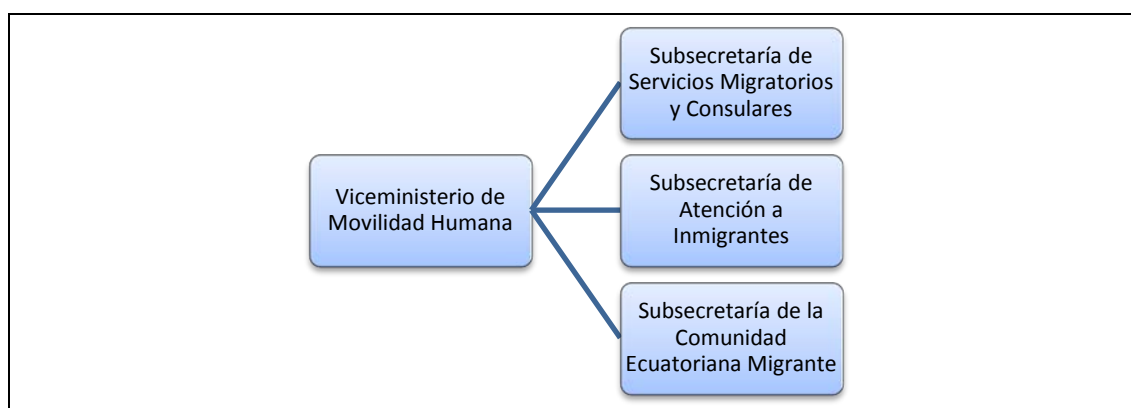
parciales en beneficio de los emigrantes, el Gobierno ecuatoriano no ha sido capaz (especialmente si se compara con países vecinos como Colombia o Perú) de incluir de forma activa el tratamiento de la migración o de lograr la libre movilidad de los ecuatorianos, dentro del tratado comercial con la Unión Europea al que se adhiere en julio de 2014.

[...] Cuando se empieza a discutir la posibilidad de un acuerdo con la Unión Europea, uno de los puntos medulares era tener sobre la mesa la cuestión de la migración (...) hasta que la Unión Europea le dijo al Ecuador, miren ese no es un tema que nos compete a nosotros, le compete a cada uno de los países. Se lavaron las manos y el Gobierno ecuatoriano agachó la cabeza. El pragmatismo comercial hizo que deje al margen todo el tema de la migración (OP5-18/08/2014).

[...] El regreso de la SENAMI a la Cancillería es el ejemplo más evidente que su papel ya lo cumplió...que era el posicionamiento internacional de Correa (...) ¿Quién está escuchando hablar a los representantes de migración de este país? Yo no oigo nada. Es decir...por ejemplo, se ha firmado un acuerdo con la Unión Europea y no se ha tratado el tema migratorio [...] (OP10-09/09/2014).

Algunos de los principales cambios provocados por la reconversión de la SENAMI en Viceministerio de Movilidad Humana se han registrado en su infraestructura, capacidad de atención y subdivisiones operativas (ver gráfico 14). Como ilustramos antes, desde su creación en 2007, el organismo procuró ofrecer respuestas ante el fenómeno migratorio en el país y en los Estados de residencia de los emigrantes ecuatorianos. La apertura de la Red de Casas del Migrante en Ecuador y de Casas Ecuatorianas en el exterior implicó, por ende, la puesta en práctica de un sistema especializado de atención integral al migrante y a la familia ecuatoriana transnacional que disponía de espacios significativos, al igual que de un número considerable de funcionarios. En España, por ejemplo, las tres casas de la SENAMI en Madrid, Barcelona y Murcia, sumaban un total de 22 funcionarios y alrededor de mil metros cuadrados de espacio, distribuidos de manera heterogénea, pero consagrados exclusivamente al tratamiento del fenómeno migratorio. La importancia atribuida a estos espacios y su posterior ampliación no fue automática. Experimentó al contrario un crecimiento paulatino a causa de elementos como la priorización de la emigración en la agenda pública ecuatoriana; el aumento de las necesidades de la comunidad ecuatoriana en España a consecuencia de la crisis económica de 2008; y en la visión de algunos, gracias al importante número de votantes a favor de Alianza País.

**Gráfico 14. Subsecretarías del Viceministerio de Movilidad Humana.**



Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

El caso español constituye solo una muestra, y ejemplifica la presencia de una poderosa infraestructura ecuatoriana extraterritorial (representada por la SENAMI) que se sumaba a las representaciones diplomáticas en los principales destinos de la emigración del país. Estos espacios y el personal técnico a disposición, desempeñaban funciones amplias y tan disímiles como la capacitación de personas en coordinación con otras entidades, la asesoría y atención en casos de vulnerabilidad, programas socioeconómicos orientados al retorno o la repatriación de cadáveres. Tras la creación del Viceministerio, se unificaron los consulados y las casas ecuatorianas, mientras que solo algunos de los funcionarios de las antiguas instalaciones han sido reubicados dentro de estas oficinas. Desde esta perspectiva, aunque se mencione la aparente ampliación de la capacidad de actuación del Viceministerio de Movilidad Humana tras su integración en la cartera de Exteriores, en la práctica han sido reducidas física y operacionalmente sus modalidades de actuación y respuesta ante los desafíos que supone la presencia de un significativo número de ciudadanos fuera del país.

[...] Nosotros empezamos siendo una casa de 50 m<sup>2</sup> y en el 2010 tuvimos una casa de 650 m<sup>2</sup> de espacio de atención para las personas migrantes en Madrid. En Barcelona eran ciento y pico y en Murcia otros ciento y pico, total la SENAMI dedicaba entre las tres casas ecuatorianas, alrededor de 22 personas, 22 personas que nos dedicábamos exclusivamente a atender los programas [...] (II9-17/07/2014).

Al margen de las opiniones sobre el fin de la SENAMI y su mutación en Viceministerio de Movilidad Humana, un factor digno de tener en cuenta es que la transición entre una institución y otra generó un largo periodo de estancamiento del organismo, la paralización de algunos programas, demoras en la presentación de nuevos

proyectos y desconocimiento generalizado acerca de sus competencias y actividades concretas. En el momento de la realización de las entrevistas, la mayoría de los informantes, tanto en España como en Ecuador mencionaron que el Viceministerio no era sino una continuación de la SENAMI con menos proyectos, sin competencias claramente definidas y en fase de estructuración. El punto de vista predominante fue, sin embargo, que no conocían su actuación real, que era un organismo que todavía no despegaba, ni era capaz de ofrecer respuestas concretas ante las problemáticas de la movilidad humana, o de que literalmente no contaba con personal suficientemente cualificado sobre el fenómeno migratorio y que, en consecuencia, no sabía cómo actuar o por dónde empezar. De ahí que, en su opinión, el país viviera un vacío de respuestas frente al fenómeno migratorio. Esto se explica en parte, porque como mencionamos más arriba, la transformación de la SENAMI en Viceministerio no implicó simplemente una mudanza de nombres; al contrario, su traspaso al Ministerio de Exteriores determinó el cierre de diversas dependencias dentro y fuera del país, al igual que una evaluación de los proyectos realizados y una reorganización profunda del personal, competencias y formas de coordinación con otros órganos estatales, en un plazo que se extendió más allá de lo esperado.

[...] Luego tú vas a la oficina del Viceministerio en el consulado que es un cuarto con dos personas y te dicen que no hay nada nuevo, que siguen trabajando en los mismos proyectos de la SENAMI (...) Entonces yo no veo ninguna transformación, ni nuevos programas [...] (RAM2-10/02/2014).

[...] En el Viceministerio no hay personas que sepan realmente de migración. A veces cuando les planteamos cosas, los técnicos nos dicen ¿Cómo hacemos? Imagínese entonces, si ni ellos saben qué hacer (RAM15-31-07-2014).

[...] El Viceministerio es la ex SENAMI (...) sigue igual, no hay ningún proyecto y ni siquiera nos saben orientar al migrante cuando llegamos, ¿qué documentación hay que tener? ¿dónde hay que ir? ¿qué tenemos que hacer? Entonces no tienen, es un gasto financiero ahí enorme (...) (RAM14-23-07-2014).

[...] Lo que vemos es que el Viceministerio está paralizado, debería coordinar las acciones que llevaba a cabo la SENAMI, pero en la práctica eso no pasa [...] (OP4-11/08/2014).

En Ecuador, el Viceministerio de Movilidad Humana -dentro de la óptica de descentralización estatal promovida por el actual gobierno- transfirió su sede desde Quito a la ciudad de Azogues, capital de la provincia de Cañar y uno de los centros más importantes de emigración en el país. Aun así, en el momento de desarrollo de nuestro

trabajo de campo la nueva sede, que visitamos personalmente, todavía estaba en proceso de construcción y la mayor parte de las actividades del organismo se localizaban en la capital del país. Pero el traslado de la institución no es bien visto por todos, sino que genera rechazo por parte de diversos actores institucionales y organizaciones de migrantes, particularmente de personas retornadas.

Ambos exponentes juzgan este hecho como un error en vista de que la mayoría de ecuatorianos de regreso a casa se concentran en centros urbanos y de que el resto de instituciones públicas del Estado se ubican en Quito y no en Azogues. Para ellos, el nuevo edificio de la institución en Azogues es un “elefante blanco” más, porque si bien la ciudad representa uno de los centros más importantes de emigración del país, no se puede decir lo mismo en el caso del retorno que registra porcentajes poco significativos. La mudanza del Viceministerio, supondría a este respecto, más pérdidas que beneficios: provocaría una locomoción innecesaria de los miembros de las dependencias públicas y organizaciones para resolver trámites burocráticos, mayores desembolsos económicos y tiempos superiores a los requeridos para solucionar problemas en la capital.

[...] Al final no se sabe quién hace exactamente qué. Eso es una ambigüedad tremenda. No se sabe dónde están. Si están en Azogues donde tienen un edificio enorme...no sabemos nada y nos gustaría saber para entender con quién tenemos que coordinar (...) Lo de haber transferido el Viceministerio a Azogues es locura (II10-22-07-2014).

[...] Otra cosa es que llevaron el Viceministerio a Azogues y eso ha complicado aún más las cosas...viajar a Azogues implica gastos y ¿quién paga eso? (...) (RAM15-31-07-2014).

Durante nuestra estancia en el país, pudimos constatar que el Viceministerio efectivamente constituye una continuación de la SENAMI en lo que algunos programas se refiere, pero existen diferencias cualitativas entre ambas instituciones. Con el Viceministerio de Movilidad Humana desde diversas perspectivas acaba -o se reduce por lo menos- el trabajo que desempeñaba la SENAMI a nivel nacional en materia de sensibilización, fortalecimiento de organizaciones de migrantes, inclusión social y vinculación entre quienes permanecían fuera del país y sus familiares a partir de una perspectiva transnacional. De otro lado, desaparece también la búsqueda del desarrollo humano integral de los actores involucrados en el proceso migratorio. De ahí que, para muchos informantes, uno de los mayores cambios sea el haber pasado de una institución proactiva y pionera en el tratamiento de la movilidad humana como la SENAMI, a un

organismo reactivo, que en lugar de formular propuestas integrales en materia de política pública, simplemente ofrece respuestas parciales ante los hechos.

En línea con lo señalado antes, diversos informantes creen que el fin de la SENAMI y el establecimiento del Viceministerio de Movilidad Humana es una reforma acorde al momento político vivido por el gobierno de la Revolución Ciudadana donde las políticas sociales han perdido prioridad sobre otras decisiones político-económicas, al tiempo que la sociedad civil organizada enfrenta un periodo de significativa fragilidad. Desde posiciones disímiles, se estima, por el contrario, que la retracción del Gobierno en materia de emigración a nivel nacional, constituye una reacción ante las cifras y algunos de los imaginarios actualmente vigentes sobre el fenómeno que indican que Ecuador no es más un país con altos niveles de emigración, habiéndose convertido contrariamente en destino de inmigrantes, refugiados y ciudadanos ecuatorianos retornados.

De esta manera, pareciera que el protagonismo atribuido durante los primeros años del Gobierno a la salida de población y sus impactos sobre los territorios locales, la familia transnacional y las comunidades, ha perdido fuerza frente a la complejidad del actual panorama de desplazamientos e ingresos al país. Así pues, mientras la emigración y sus consecuencias a nivel nacional parecerían pertenecer al pasado o estar resueltas, los esfuerzos públicos se habrían volcado hacia tres temas considerados prioritarios: la política de inmigración, la reinserción de población retornada, y la protección de los emigrantes en destino junto al cultivo de los lazos con la diáspora.

[...] Bueno, creo que toda la parte que trabajaba la SENAMI hacia dentro (...) me da la impresión que es la perspectiva que está paralizada o que se ha perdido o que ya no interesa tanto [...] (OP1-22/07/2014).

[...] Se ha ido desarmando, se fue marginando todo este tema (*migratorio*). Tiene eso mucho que ver con un proceso de desmovilización de la migración organizada que pasó a ser refuncionalizado como aplaudidor de Alianza País, no ya como ciudadano, como sujeto político, con fuerza autónoma y política (OP5-18/08/2014).

Aparte de la SENAMI, con la llegada al poder de Alianza País en 2007, el actual Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana impulsó una serie de reformas dispuestas a ampliar, por un lado, las representaciones diplomáticas del país en el exterior, y por otro, a ofrecer mejores servicios para los ecuatorianos residentes fuera de las fronteras nacionales para proteger y facilitar el ejercicio de sus derechos. En

2009, tras la introducción del concepto y de la estrategia de la *Diplomacia Ciudadana*,<sup>169</sup> ambas acciones se vieron reforzadas con el fin de promover relaciones más estrechas entre Ecuador y los emigrantes. Esta estrategia, sin embargo, va más allá y comprende también múltiples actividades de formación, selección de personal y campañas que buscan sensibilizar, en primer lugar, a los responsables del cuerpo diplomático acerca de las necesidades o problemáticas que afectan a los miembros de la diáspora. En segundo lugar, estas acciones se proponen inculcar entre los miembros del cuerpo diplomático y consular los valores de servicio y atención con enfoque de derechos hacia la ciudadanía.

La idea de fondo es ofrecer una atención “digna, ágil, moderna, de calidad y con calidez”, acorde a las necesidades de los emigrantes en cada uno de sus países de asentamiento. Desde este prisma, la Diplomacia Ciudadana ha sido responsable, por ejemplo, de la organización de numerosos talleres de formación sobre movilidad humana para los representantes de las delegaciones de la Cancillería en el exterior y del ingreso (por motivaciones políticas) de emigrantes ecuatorianos como cónsules o funcionarios públicos en las delegaciones fuera del país. A este respecto se habla, por ejemplo, de la presencia de una “cuota migrante” en el cuerpo diplomático. Paralelamente, entre sus resultados se pueden enumerar el mayor acercamiento e involucramiento de los cónsules y personal diplomático ecuatoriano en el quehacer de las organizaciones de migrantes, junto a la notable ampliación de las competencias de estos entes y de los servicios que brindan.

Las funciones de las embajadas y consulados están reguladas por las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 y sobre Relaciones Consulares de 1963. Para el caso ecuatoriano, el funcionamiento de sus representaciones en el exterior constituye una evidencia de la complejidad interinstitucional en la que se fundamenta la política de emigración del país, así como del amplio abanico de programas y acciones

---

<sup>169</sup> Este término y sus acepciones no son, sin embargo, una novedad en América Latina y, más en general, en la concepción de relaciones internacionales con mayor participación de la sociedad civil. Como menciona Serbin (2010), a diferencia de la diplomacia clásica de carácter oficial, también denominada *Track One Diplomacy*, el concepto de Diplomacia Ciudadana alude en la tradición anglosajona al establecimiento de directrices de política exterior paralelas, alternativas o complementarias que dan lugar a una *Double Track Diplomacy* o *Track II Diplomacy*. Dichas acciones y estrategias son diseñadas mediante canales no oficiales por actores no gubernamentales (individuales o colectivos) de grupos adversos o países diferentes con el propósito de dialogar, influenciar a la opinión pública y contribuir a la prevención y resolución de divergencias, así como a procesos de reconstrucción pos conflicto. No obstante, lo que sí es novedoso es que el concepto de Diplomacia Ciudadana se ha ampliado y desarrollado en otros contextos como el latinoamericano donde, además de las acciones promovidas a favor de la paz y de la mejoría de los canales de comunicación entre partes divergentes, define a las agendas propias de la sociedad civil y al rol protagonista que esta desempeña en la defensa de sus intereses y expectativas frente a los gobiernos y organismos multilaterales.

creados en su nombre. Las embajadas desarrollan en este sentido múltiples funciones, entre las que cabe enumerar: la representación oficial de Ecuador ante el Estado sede; la coordinación de la política exterior en el ámbito de su competencia; la protección de los intereses nacionales y de los ecuatorianos residentes en el país; y la promoción de la cultura ecuatoriana, así como el refuerzo de la identidad nacional entre los expatriados. Las funciones varían, sin embargo, entre países y de acuerdo a las necesidades de cada comunidad. Por esta razón, las embajadas ecuatorianas en Madrid y Roma, junto a la oficina consular en Houston disponen de delegados de la Defensoría del Pueblo que coordinan y desarrollan acciones con órganos locales y nacionales para garantizar la protección de los derechos de los ecuatorianos en sus tres principales países de destino. Por otro lado, la Embajada ecuatoriana en España, además de sus competencias habituales, ofrece también asistencia jurídica y asesoría en relación a la crisis hipotecaria que afecta a los ecuatorianos que permanecen en el país, al tiempo que coordina las acciones de organización, formación y preparación del Plan Tierras promovido por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP).

Entre las labores de promoción cultural que realizan diversas embajadas para fomentar los lazos entre los expatriados y su país de origen sobresalen las campañas de promoción de las riquezas y atributos del Ecuador, así como la celebración de las fiestas nacionales, datas conmemorativas como el Día Internacional del Migrante y la organización de festivales de cine, música, gastronomía y literatura nacional. Es preciso aludir también a la celebración de “Ferias Ciudadanas” que constituyen espacios de encuentro festivo y de orientación sobre los programas ofrecidos por el Gobierno ecuatoriano para los expatriados, en las que normalmente participan delegaciones ministeriales y representaciones de otros órganos públicos. Especial atención en el ámbito del fomento de las relaciones Estado-diáspora reviste la organización de conversatorios, campamentos y escuelas, dirigidas a instruir a los hijos y descendientes de ecuatorianos acerca de la historia y las características de la nación, al igual que los talleres y actividades tendientes a enseñar el himno nacional y otros símbolos patrios, las “canciones típicas” del país o nociones básicas de ecuatorianidad para que los mismos -según nuestros informantes- “no pierdan sus costumbres y no dejen de ser ecuatorianos”.



[...] Recién se crearon dos cosas muy importantes. La primera es la Escuela Ecuador en Nueva York (...) donde los hijos de ecuatorianos vienen a aprender las tradiciones y la cultura de su país los fines de semana (...) Y recién se inauguró en la ciudad de Nueva York, en la casa Ecuador, la primera biblioteca ecuatoriana para las personas migrantes (...) (RAM13-09-07-2014).

Por norma general, tales actividades se realizan en coordinación con las oficinas consulares que, además de sus competencias reglamentadas, desarrollan un infinito número de tareas, dependientes de las directrices nacionales en materia y de la iniciativa individual de los jefes de cada una de ellas. Los consulados ecuatorianos, desempeñan en efecto, las funciones previstas por la Convención de Viena antes citada, tales como: la protección de los intereses del Estado y sus nacionales en el exterior; la extensión de pasaportes y documentos de viaje; la prestación de ayuda y asistencia a los ciudadanos ecuatorianos en el territorio de su jurisdicción; actividades de registro civil, entre otras. Aunado a esto, los organismos consulares ecuatorianos son entidades difusoras y tramitadoras de los programas gubernamentales creados a favor de los emigrantes como el ingreso de menaje de casa con exención de impuestos dentro del Plan Bienvenid@s a Casa, o las medidas y proyectos dirigidos a fomentar la reinserción sociolaboral de quienes vuelven a Ecuador (Programa Socio Empleo, Bono de la Vivienda para el Migrante, Programa Prometeo, etc.). Han servido también como espacio físico de rendición de pruebas en el caso del Programa de Retorno de Maestros y mantienen esa función para la realización del Examen Nacional para la Educación Superior (ENES), que constituye la vía de acceso a las universidades del Estado.

Como parte de las acciones dispuestas en el ámbito educativo, las oficinas consulares pueden también dar inicio al reconocimiento de títulos de estudio para ciudadanos nacionales y extranjeros, en un proceso facilitado tras la aprobación de la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010. Dicho proceso, realizado a nivel nacional por la SENESCYT, prevé el reconocimiento automático de titulaciones extranjeras bajo algunas condiciones, y cuando se trata de titulaciones no oficiales, cursos no presenciales o especialidades médicas, la validación de estos documentos mediante convenios o el análisis especializado de comités. En estos casos, los consulados normalmente proporcionan información sobre el procedimiento y orientan a los interesados en la realización de los primeros trámites administrativos.

A nivel interinstitucional las oficinas consulares trabajan también con organismos como la Comisión de Tránsito del Ecuador en los procesos de emisión, renovación y

duplicación de licencias de conducir (ecuatorianas e internacionales); con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en los trámites de afiliación voluntaria para los ecuatorianos residentes fuera del país; y con el Consejo Nacional Electoral (CNE) para los casos de empadronamiento y organización de elecciones en el exterior. Entre sus atribuciones se cuenta además la organización de cursos de idiomas en naciones o regiones con lenguas distintas al español; y el establecimiento de talleres de formación profesional, informática, derechos laborales o derechos humanos.

Desde la creación del Viceministerio de Movilidad Humana, las oficinas consulares integran, de forma adicional, funcionarios y competencias de este organismo. Entre las mismas -normalmente diseñadas según las características de la comunidad migrante y sus problemáticas- debemos mencionar la atención por asuntos de vulnerabilidad, donde se ofrecen múltiples servicios en coordinación con organismos locales. A título ilustrativo podemos citar la asesoría legal y acompañamiento de casos sobre hipotecas en España; la consultoría y asistencia jurídica en Italia, debido a la pérdida de tutela de hijos para familias ecuatorianas; o la proporción de ayuda legal, médica y psicológica en casos de migración irregular, deportaciones o expulsión en Estados Unidos.

Dentro de las actividades desarrolladas en esta óptica se incluye, asimismo, la coordinación de campañas para sensibilizar a la comunidad y prevenir casos de violencia de género o el auxilio brindado en algunos casos a personas heridas; la atención legal y administrativa, así como las visitas a ciudadanos ecuatorianos encarcelados; la evaluación de casos de extrema vulnerabilidad (en casos de pobreza, desempleo, enfermedad o violencia de género) y la proporción de ayuda económica (normalmente billetes aéreos) para su retorno a Ecuador; o la repatriación de cadáveres. Otros beneficios brindados por las oficinas consulares incluyen la realización de trámites administrativos a través de una plataforma online o “consulado virtual”, y el desplazamiento de algunos de sus funcionarios y servicios hacia zonas sin cobertura administrativa pero con un significativo número de ecuatorianos, mediante la modalidad de “consulado móvil”.

[...] Nosotros tenemos el área de pasaportes, también tenemos un área de registro civil. Nosotros tenemos 3 plantas aquí (...) La primera es donde se hacen todos los trámites, la segunda es donde funciona Movilidad Humana y es donde se atienden todos los casos de hipotecas (...) y hay alguien también que se encarga de informar a los ecuatorianos sobre los planes que están vigentes de retorno (...) Aquí también atendemos casos de vulnerabilidad (...) También hay mucha violencia de género, y en eso también nosotros

damos ayuda. También a través mía, nosotros visitamos también mucho las cárceles donde les damos ayuda legal...principalmente asesoramiento (...) Nosotros también hacemos talleres de formación, de cultura, de danza (...) de informática (...) Aquí también solicitamos a las brigadas de la Comisión Nacional de Tránsito para que vengan a renovar las licencias para conducir (...) Otra cosa...También está el tema de las repatriaciones de cadáveres [...] (II4-24-02-2014).

Las embajadas y oficinas consulares ecuatorianas en coordinación con la Cancillería y otras dependencias estatales son responsables también por las visitas presidenciales (que analizaremos en el próximo apartado), así como por los encuentros entre el Canciller y otros representantes de organismos del Estado con los migrantes ecuatorianos en sus destinos mayoritarios de residencia. Estos eventos son realizados normalmente en ocasión de “*Ferias Ciudadanas*”, fiestas nacionales o del lanzamiento de algún programa a favor de los emigrantes. En los mismos, es común el pronunciamiento de discursos y frases que subrayan el compromiso del gobierno de Alianza País con este grupo de población, tales como: “No queremos que se sientan solos”, “Queremos que sientan a su gobierno”, “No están abandonados en el mundo. Ustedes son ecuatorianos y donde quiera que estén, allí estará el Ecuador” o “Ecuador los acompaña”. La idea subyacente es que los lazos entre los migrantes y su país no se rompen por la distancia geográfica. Antes bien, el Gobierno nacional tiene por cometido mantenerlos y cultivarlos, recomponiendo perennemente los lazos de ecuatorianidad.

Pero la acción de las representaciones de la Cancillería fuera del país no se detiene aquí, y comprende igualmente la estrecha colaboración con los assembleístas representantes de la circunscripción exterior (cuyo papel analizaremos en próximos epígrafes), que organizan varias visitas anuales a las comunidades de la diáspora y procesos de rendición de cuenta ante las mismas. Los consulados muchas veces sirven como sede de estas reuniones o colaboran activamente en la búsqueda de espacios alternativos para su realización. Algunas de sus oficinas acogen, por otro lado, las “*Casas de la Asamblea*” concebidas como espacios para aproximar a los migrantes a las actividades del órgano legislativo y promover su participación política.

En otro orden de ideas, los organismos consulares trabajan activamente en la promoción de actividades de prevención de la emigración irregular. Un ejemplo de esta labor es el desarrollo de la campaña “*Dile No a la Migración Riesgosa*”, promovida por el Viceministerio de Movilidad Humana, la Asamblea Nacional y otros organismos públicos para sensibilizar a la población en origen y destino acerca de los peligros que

encierra este tipo de desplazamiento hacia los Estados Unidos (ver imagen 3). La iniciativa está compuesta por vídeos musicales, grabaciones con mensajes de personalidades públicas como los asambleístas representantes de la circunscripción exterior, talleres y exhibición de películas que buscan generar conciencia sobre la emigración y sus impactos. Con ello se prevé disuadir a las comunidades de origen y destino de apoyar el viaje de menores y adolescentes no acompañados por vías clandestinas, al tiempo que se pretende evitar el desplazamiento transfronterizo de adultos a través de modalidades reputadas inseguras.

**Imagen 3. Gráfico de la campaña Dile No a la Migración Riesgosa**



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Más tareas desarrolladas por las embajadas y consulados del país son el fomento de la organización de los migrantes en sus países de asentamiento, el incentivo de sus emprendimientos productivos en destino y el estímulo de su participación en la defensa de los intereses nacionales. Algunos ejemplos de estas actividades son la promoción de la iniciativa “Yasuní ITT”, la campaña “La Mano Sucia de Chevron”, el Concurso *Start-up Ecuador in Usa* y la celebración de consejos ciudadanos de participación. La

primera de ellas, con vigencia hasta 2013, condicionaba el mantenimiento de una zona intangible a la exploración petrolera en el Parque Nacional Yasuní, considerado uno de los lugares con más elevada biodiversidad del planeta. La propuesta, también conocida como iniciativa ITT (en referencia a las reservas del corredor Ishpingo-Tambococha-Tiputini) se proponía como alternativa al modelo de desarrollo primario exportador y establecía dejar el crudo de la región bajo tierra a cambio de la creación de un fondo de compensación. El mismo, establecido con recursos de la comunidad internacional debía ser equivalente al 50% de los beneficios que se obtendrían en caso de la extracción de crudo. Aunque el proyecto no generó los recursos esperados y posteriormente se autorizó la extracción petrolera en parte de la superficie del Parque, durante su duración, las oficinas consulares y representaciones diplomáticas lo promocionaron activamente mediante debates, seminarios y muestras fotográficas. La participación de las organizaciones de migrantes en los principales países de destino fue asimismo aplaudida y estimulada. Los migrantes contribuyeron difundiendo informaciones sobre la campaña, elaborando manifiestos de apoyo, recolectando firmas o participando de las reuniones promovidas por los organismos estatales ecuatorianos en el territorio.

La campaña “*La Mano Sucia de Chevron*”, por su parte, tiene como meta la denuncia de los daños socioambientales provocados por la multinacional Texaco que operó en la Amazonía ecuatoriana entre 1964 y 1990, siendo adquirida en 2001 por la transnacional Chevron. La empresa, condenada por los tribunales ecuatorianos, no reconoce su culpabilidad y endosa la responsabilidad sobre la zona de operación al Estado ecuatoriano. En respuesta a este hecho y a las demandas interpuestas contra Ecuador en cortes internacionales, el gobierno dirigido por Alianza País emprendió una serie de actividades a nivel nacional e internacional para involucrar a diversos actores en su defensa y en la condena de la compañía. Al igual que en el caso anterior, el papel de las representaciones extraterritoriales de la Cancillería fue extremadamente activo e incluyó la organización de múltiples actos para difundir las bases del proyecto, así como el fomento del compromiso de los emigrantes en la participación de marchas, eventos y comités de solidaridad internacional.

En tercer lugar, la iniciativa de apoyo a emprendedores *Start up Ecuador in USA* realizada en 2014, supuso el fomento de iniciativas empresariales entre los miembros de la diáspora ecuatoriana por parte de las embajadas, consulados, casas ecuatorianas y oficinas comerciales del país en los Estados Unidos. El proyecto, que contó también con

el apoyo de la “Alianza para el Emprendimiento y la Innovación del Ecuador”, era en la práctica un concurso mediante el que se financiaban iniciativas de emprendimiento de ciudadanos ecuatorianos residentes en el país por un valor de hasta diez mil dólares, invertibles en capacitación, asistencia técnica y/o modalidades de incubación de negocios.

Por último, los *Consejos Sectoriales de Participación Ciudadana* previstos por la Constitución de 2008 y por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, establecen la intervención de los ecuatorianos residentes en el exterior a fines de influenciar el trabajo de las representaciones del Estado ecuatoriano e incidir en el diseño e implementación de sus acciones. En lo específico, según el artículo 52 de dicha ley, estos consejos son «instancias de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial; constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales». Habitualmente los mismos se celebran en presencia de autoridades políticas ecuatorianas (como los asambleístas representantes de los migrantes, ministros u otras personalidades públicas), disponen de intervenciones de otras autoridades del país mediante conexiones virtuales, y cuentan con la participación de organizaciones de migrantes o ecuatorianos asistentes a título individual.

Una lectura diferente del papel de las representaciones diplomáticas y consulares ecuatorianas es la que considera estos espacios no solo delegaciones del Estado, sino medios de proselitismo político constante o vehículos de propaganda de la acción gubernamental. Incluso, la también llamada “cuota migrante” dentro de estos organismos es vista como una forma de garantizar el apoyo y la lealtad de cónsules políticos y funcionarios al proyecto del movimiento Alianza País. En tal sentido, estas extensiones del Estado ecuatoriano, más que como espacios nacionales al servicio de colectivos heterogéneos de ciudadanos con múltiples posturas políticas, se valoran reiteradamente como prolongaciones del gobierno actual. En las mismas existirían limitados mecanismos de participación para la disidencia o para la formulación de estrategias que no estén en línea con el oficialismo, un aspecto que profundizaremos en páginas posteriores.

[...] Todas las estructuras (...) en el exterior han sido espacios de proselitismo político...Si tú te fijas ha habido denuncias incluso en Estados Unidos y España...quejas de parte de personas no correístas que decían que

esos espacios no son del país, sino de Alianza País, que hay una diferencia muy grande [...] (OP10-09/09/2014).

[...] Los esfuerzos que hacen las embajadas o los consulados están en línea con Alianza País y Alianza País es el Gobierno y el Gobierno es Alianza País (...) están mimetizados (OP5-18/08/2014).

Paralelamente a las acciones desarrolladas en el exterior, el Viceministerio de Movilidad Humana dentro de la Cancillería, lleva a cabo numerosas tareas a favor del colectivo emigrante y de personas retornadas a Ecuador. Algunas de ellas tienen carácter simbólico como la celebración de fechas conmemorativas como el “Día Internacional del Migrante” y el “Día del Ecuatoriano Ausente”,<sup>170</sup> mientras que otras consisten en publicaciones oficiales que divulgan la acción ministerial a favor de la migración como la revista “Diplomacia Ciudadana”.<sup>171</sup> En cualquier caso, todas ellas procuran establecer vínculos permanentes entre la diáspora y el Estado, garantizando una constante conexión con la patria. En este apartado cabe también incluir los programas radiales “La Hora del Migrante” y “Sentido Sur”. El primero, busca informar y sensibilizar a la ciudadanía sobre los atributos e impactos de la movilidad humana, y si bien concentra buena parte de su atención en la emigración y el retorno de ecuatorianos, aborda también otras vertientes del fenómeno. La transmisión constituye un mosaico de piezas en las que se comunican los servicios del Viceministerio y se responden inquietudes sobre los mismos; se difunden entrevistas a migrantes ecuatorianos y ciudadanos extranjeros “exitosos” residentes en el país o en situación de vulnerabilidad; y se vehiculan canciones, hechos históricos o elementos culturales del país y otras naciones en clave intercultural.

El segundo programa “Sentido Sur”, también definido como “la voz de los ecuatorianos en el mundo” persigue conectar a la diáspora con el país de origen a fin de realizar una verdadera “diplomacia ciudadana”. Este espacio radial articula entrevistas, diálogos y propuestas surgidos de los migrantes dentro y fuera del país con informaciones acerca del trabajo desarrollado por el Viceministerio en materia de movilidad humana y respecto a la política exterior, principalmente en lo que concierne

---

<sup>170</sup> Esta fecha conmemorativa fue establecida en 1992, mediante decreto presidencial emitido por el entonces mandatario Sixto Durán Ballén. Normalmente este día se festeja el tercer domingo del mes de julio y tiene como propósito recordar la emigración de nacionales.

<sup>171</sup> Un ejemplo más reciente de este tipo de actividades es también el programa televisivo “Ecuador Conmigo” (<http://www.cancilleria.gob.ec/es/ecuador-conmigo/>), cuya transmisión empezó en julio de 2015. El mismo es difundido a través de internet y mediante la televisión pública “Ecuador TV”. El programa es un informe de labores de la Cancillería en el que se incluyen entrevistas y servicios especiales sobre la emigración ecuatoriana y algunas de sus problemáticas o fenómenos a ella vinculados, tales como la crisis hipotecaria en el sur de Europa o el retorno de ciudadanos. En este marco, uno de los lemas más recurrentes dentro de cada una de las ediciones es: “Ecuador conmigo. Un país que nos acompaña aquí (*en Ecuador*) y en todas partes”.

los procesos de integración latinoamericana. De forma semejante, la conexión entre los ecuatorianos y este organismo estatal se intenta garantizar mediante la atención perenne, bien a través de líneas telefónicas gratuitas, bien gracias a chats y redes sociales.

En Ecuador, la Cancillería ofrece también servicios descentralizados a través del programa “Cancillería llegó a tu zona”, por el que, funcionarios y actividades de la institución se ponen a disposición de forma móvil en diversos puntos del país. En estas ocasiones, además de trámites administrativos se brinda orientación y asesoría sobre las políticas gubernamentales a favor de la población ecuatoriana en proceso de retorno o de regreso al país, tales como: el ingreso de menaje de casa sin impuestos; la afiliación voluntaria al IESS; la participación en los programas para la repatriación de profesionales de la salud y de la educación; el acceso al Bono de la Vivienda, la red Socio Empleo y los cursos de formación ofrecidos por el Servicio Ecuatoriano de Formación Profesional (SECAP).

De cara a las relaciones Estado-díaspóra, la Cancillería promueve también la activa vinculación al país de los ecuatorianos y sus descendientes asentados fuera de las fronteras. Precisamente, además del ingreso de migrantes en el cuerpo diplomático, ha sido estimulada la asistencia de jóvenes ecuatorianos en las tres ediciones de la Escuela de Verano “El modelo de desarrollo del Buen Vivir ecuatoriano y la Perspectiva de Integración Latinoamericana” realizadas en 2011, 2012 y 2013, al igual que en la Escuela de Formación Intensiva “El Modelo de Desarrollo del Buen Vivir Ecuatoriano y la Revolución Ciudadana” llevada a cabo en 2014. Estos eventos, también definidos como espacios de formación internacional acerca del modelo político y económico vigente en Ecuador han contado con la participación de estudiantes, profesionales, líderes políticos y dirigentes de la sociedad civil de nacionalidad extranjera y ecuatoriana. Los mismos ofrecen contenidos teóricos sobre el modelo de desarrollo del Buen Vivir y comprenden visitas directas a las obras realizadas por el Gobierno, a la vez que facilitan encuentros personales con el Presidente de la República, el Canciller, otras autoridades públicas y personalidades académicas. Con ello se busca difundir las



virtudes del gobierno, a la vez que se persigue activamente atraer la atención hacia el país de los ciudadanos radicados fuera del Ecuador y sus descendientes.<sup>172</sup>

En la estela de la labor desarrollada por la Cancillería, y en virtud del proceso de transversalización emprendido por la ex SENAMI y continuado por el Viceministerio de Movilidad Humana, otras dependencias públicas han diseñado también programas dirigidos a la diáspora ecuatoriana o participan activamente en la implementación de la política migratoria coordinada por el organismo. Dos ejemplos sobresalientes son la *Defensoría del Pueblo* y el *Consejo Nacional Electoral (CNE)*. El primero de ellos es un órgano previsto constitucionalmente<sup>173</sup> con estructura nacional y representaciones en el exterior. Está encargado de promover, proteger y tutelar los derechos humanos de los ciudadanos ecuatorianos dentro y fuera del país, así como los derechos de la naturaleza y de los extranjeros residentes en el Estado. El papel de la Defensoría es también sobresaliente en la promoción y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos, así como en la vigilancia del Estado en lo que se refiere al respeto de sus obligaciones en este tema. La institución trabaja en perenne coordinación con otras dependencias nacionales dentro y fuera del país. En el exterior articula, por ejemplo, las competencias de consulados y embajadas respecto a la protección de los ecuatorianos en el exterior, al tiempo que coordina acciones de cooperación con organismos públicos y entidades de la sociedad civil que trabajan con el tema.

Formalmente deberían existir seis delegaciones en el exterior, pero en el momento de realización de nuestro trabajo de campo funcionaban solo tres: una en Madrid, una en Roma y otra en Houston. La labor de estas delegaciones comprende la protección de los derechos de los ecuatorianos y se verifica mediante tres modalidades. La primera consiste en la intervención en casos que vulneren los derechos de ecuatorianos e involucren directamente a instituciones del país como en el caso de repatriaciones de cadáveres o mecanismos de exención de impuestos para el retorno de migrantes. Una segunda tipología de acción se verifica cuando la violación de un derecho adviene fuera del país pero tiene implicaciones en el territorio ecuatoriano. Usualmente se trata de la tutela de niños y adolescentes o de denuncias de estafas por envío de menaje de hogar u

---

<sup>172</sup> Este tipo de iniciativas está trascendiendo paulatinamente el espacio territorial ecuatoriano. En julio de 2015, por ejemplo, se llevó a cabo el primer taller de verano “Buen vivir y Revolución Ciudadana” dirigido a “jóvenes migrantes ecuatorianos”. El mismo tuvo lugar en la Universidad Roma Tre y contó con la participación de académicos y autoridades de Italia y Ecuador.

<sup>173</sup> El art. 214 de la Constitución de Montecristi define a la Defensoría del Pueblo como «un órgano de derecho público con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera. Su estructura será descentralizada y tendrá delegados en cada provincia y en el exterior».

otros programas gubernamentales a favor de los emigrantes. Por último, la tercera modalidad de actuación se registra en el caso de que la violación de un derecho tenga lugar contra un ciudadano ecuatoriano en territorio extranjero. En este caso, el papel de la Defensoría consiste en informar a las autoridades correspondientes de la no observancia del derecho, coordinar con ellas mecanismos de protección *in situ*, y en el acompañamiento del caso hasta alcanzar su resolución.

A pesar de sus atribuciones, las tareas de las delegaciones de la Defensoría del Pueblo ecuatoriana fuera del país se enfrenta a numerosos límites que derivan, por un lado, de la presencia minoritaria de esta institución a nivel internacional y de la falta de una Convención que regule sus atribuciones. Y por otro, de la legislación local de cada país que reconoce en algunos casos sus competencias, estableciendo acuerdos o mecanismos de cooperación, mientras que en otras ocasiones limita su accionar, obligando a que la Defensoría actúe de forma indirecta a través de instituciones nacionales. Como corolario, la Defensoría ecuatoriana no puede, por ejemplo, interponer acciones judiciales directas o tutelar con plenas competencias la vulneración de derechos de ecuatorianos en el exterior. Las funciones de sus delegaciones están reguladas, por consiguiente, mediante reglamentos y estatutos internos.

[...] Aquí nosotros (...) estamos en una jurisdicción distinta, con organismos distintos. No hay un Convenio Internacional como, por ejemplo, la Convención de Viena que sí regula (...) las funciones de los consulados (...) la Defensoría del Pueblo es una figura que no existe en la mayoría de países. (II3-20/02/2014).

[...] En Italia y Estados Unidos fue fácil integrarnos porque como no hay Defensoría del Pueblo, nosotros estamos dentro de lo que son las representaciones de Cancillería, con España en cambio, sí hubo que firmar un acuerdo para establecer competencias y delimitar acciones frente a la Defensoría del Pueblo de España [...] (II20-18/08/2014).

En los casos de Italia y Estados Unidos (países donde no existe una figura institucional semejante), el trabajo de la Defensoría se ha restringido concretamente a ofrecer asesoría legal y coordinar acciones de protección con organizaciones locales a partir de las representaciones diplomáticas y oficinas consulares. En el primer caso, sus actividades se han centrado, sobre todo, en articular medidas a favor de las familias ecuatorianas en caso de pérdida de tutelas de niños. Y en los Estados Unidos, en formular pronunciamientos frente a la normativa migratoria nacional, al igual que en la incidencia a favor de los derechos humanos de migrantes en situación irregular, especialmente en los casos de menores y adolescentes no acompañados. En lugar de

ello, el papel de la institución en España en virtud de acuerdos y activa colaboración con la Defensoría del Pueblo nacional ha sido más relevante.

Debido a la crisis hipotecaria española que afecta a un sector significativo de la población ecuatoriana residente en el país, la Defensoría del Pueblo del Ecuador dio inicio, por ejemplo, a un litigio estratégico en 2012. El 21 de enero de 2013, por medio de un equipo de especialistas constitucionales y de derechos humanos, la institución interpuso además una demanda individual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Dicha acción contra el Estado español obedeció, desde su lectura, a la vulneración del derecho a la vivienda y otros derechos conexos, producidos a causa de la falta de una tutela judicial efectiva en procedimientos de ejecución hipotecaria. La misma forma parte, por otro lado, de la estrategia de intervención del Estado ecuatoriano frente a las consecuencias de la crisis hipotecaria del país europeo que comprende, entre otras medidas, la oferta de asesoría legal, el acompañamiento jurídico de casos y la obtención de procesos de dación en pago para diversos ciudadanos.

El trabajo de la institución constituye pese a todo una novedad, mientras que acciones como las arriba descritas para el caso español, han inaugurado un ciclo de actuación sin precedentes para un organismo nacional de tutela de derechos humanos. Las delegaciones de la institución en el exterior enfrentan así diversos dilemas, pues si por una parte, han cosechado numerosos éxitos que han dado lugar a un creciente reconocimiento internacional; por otra, deben hacer frente a serias restricciones físicas y presupuestarias que limitan su labor y se suman a los condicionamientos derivados de la legislación del país huésped. Las delegaciones de la Defensoría nacional en el exterior, se ubican en efecto dentro de las embajadas ecuatorianas de Madrid y Roma, pero en el caso estadounidense, la delegación de Houston no dispone de un espacio físico y sus labores tienen lugar en el domicilio de la representante local. De esta forma, aunque el quehacer en materia de protección de derechos sea amplio y requiera idealmente de más personal y mayores fondos, en la práctica se resume a desarrollar lo que sus condiciones y prerrogativas le permiten.

[...] Es un trabajo complicado...incluso financieramente y además resulta bastante complicado mantener esas delegaciones porque obviamente lo ideal sería tener nuestras propias oficinas, pero eso no es posible...nosotros trabajamos desde los consulados e incluso nuestra delegada en los Estados Unidos, al no tener nosotros dinero para costearnos una oficina, pues, trabaja desde su casa [...] (II20-18/08/2014).

Ahora bien, dentro del Estado ecuatoriano las tareas de la institución se multiplican y comprenden diversas actividades a favor de los derechos de las personas en situación de movilidad humana que han desembocado inclusive en la propuesta de un proyecto de ley en 2013. En lo que concierne a la emigración, el trabajo incluye la realización de campañas y acciones de sensibilización e incidencia sobre políticas de prevención de la emigración irregular o de la trata y tráfico de personas. Un colectivo que ha merecido gran atención han sido también los retornados. En estos casos, las acciones apuntan generalmente a garantizar en igualdad de condiciones los derechos de los miembros de este grupo y de sus descendientes en esferas como la salud o a la educación.

Otras veces, el trabajo de la Defensoría consiste más bien en velar por el cumplimiento de los programas gubernamentales, recogiendo denuncias acerca de irregularidades y transfiriéndolas a los órganos competentes en el país, con el relativo acompañamiento de los procesos. En cualquier caso, las diversas delegaciones nacionales de la institución trabajan en perenne coordinación con otros actores, tales como: los gobiernos locales ecuatorianos, ministerios, asambleístas representantes de los migrantes, organizaciones internacionales como el ACNUR u organizaciones civiles como el Servicio Jesuita a Refugiados o la Fundación Esperanza.

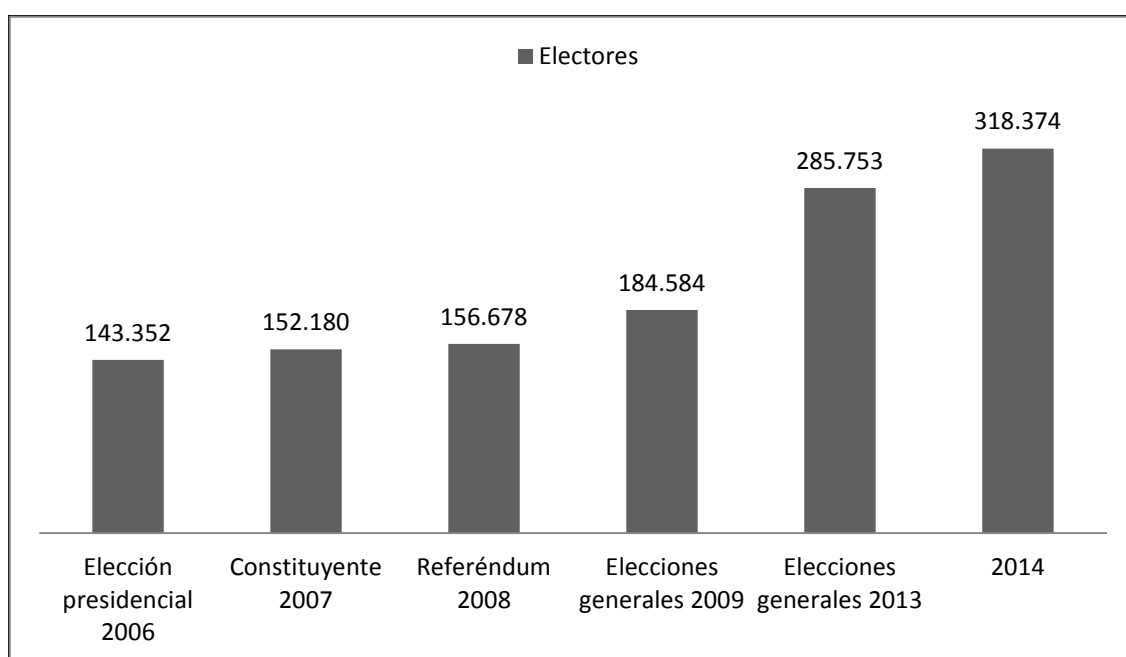
El *Consejo Nacional Electoral (CNE)*, por su parte, trabaja enérgicamente tanto en el registro electoral de ecuatorianos como en el cambio de domicilio electoral y en la celebración de elecciones en el exterior. El derecho al voto de los ciudadanos residentes fuera de las fronteras nacionales, como mencionamos en un epígrafe anterior, está reconocido por la Constitución de 2008 que establece el voto facultativo para los ciudadanos asentados fuera del país. En virtud de esta disposición, el CNE, mediante la colaboración de las oficinas consulares ecuatorianas, lleva a cabo una campaña de registro electoral permanente en el exterior, que al mismo tiempo en que advierte que registrarse puede evitar sanciones, se sirve de lemas como: *“Ecuatoriano eres más que una remesa. Tu voto cuenta. El futuro de todos también está en tus manos”*; *“Somos migrantes construyendo democracia. Si te registraste ejerce tu derecho. ¡Vota ya!”* o *“¡Ecuatoriana/o! Actualiza tus datos y registra tu domicilio electoral ¡Porque estar registrado es estar presente!”* (ver imágenes 4 y 5). Gracias a esta estrategia, el padrón electoral ha aumentado de forma significativa desde las elecciones presidenciales de 2006, las primeras en las que los ecuatorianos residentes fuera del territorio han ejercido el sufragio (ver gráfico 15).

Imágenes 4 y 5. Publicidad del Consejo Nacional Electoral (CNE) dirigida a los ecuatorianos expatriados.



Fuente: Consejo Nacional Electoral (CNE).

**Gráfico 15. Evolución del padrón electoral en el exterior.**



Elaboración propia. Fuente: CNE.

La participación de los ecuatorianos en el exterior adquiere relevancia si se considera que teóricamente el voto no es obligatorio. En la práctica, una vez en territorio ecuatoriano si un migrante registrado en la circunscripción electoral exterior desea realizar determinados trámites administrativos como, por ejemplo, el reconocimiento de títulos de educación superior obtenidos fuera del país, debe pagar multas en caso de no haber votado. La misma autora de este trabajo pudo experimentar por dos ocasiones este modelo *sui generis* de no obligatoriedad. Pese a esta particularidad que, posiblemente contribuya a aumentar el número de electores -más allá de los vínculos políticos entre la diáspora y el Estado o del sentido de deber cívico hacia el país de origen-, el porcentaje de participación de los ecuatorianos fuera del país es digno de valorar, especialmente durante los comicios generales o de elección presidencial. En consecuencia, aunque en promedio la participación sea del 44%, la misma presenta momentos de mayor y menor número de votantes que se corresponden con diversos tipos de votación (ver cuadro 11).

**Cuadro 11. Participación de los ecuatorianos residentes fuera del país en procesos electorales durante el periodo 2006-2013.**

	Número de votantes	Nivel de participación
<b>Elección presidencial 2006: primer turno</b>	87.513	61,05%
<b>Elección presidencial 2006: segundo turno</b>	84.110	58,67%
<b>Constituyente 2007</b>	39.698	26,09%
<b>Referéndum 2008</b>	46.137	29,45%
<b>Elecciones generales 2009</b>	78.897	42,74%
<b>Elecciones generales 2013</b>	133.045	46,56%

Elaboración propia. Fuente: CNE.

La extensión del derecho de voto para los emigrantes y el intenso trabajo desarrollado por las instituciones públicas para permitir su efectividad en los destinos de la emigración ecuatoriana, se conciben desde algunas perspectivas como una demostración de la importancia adquirida por el enfoque de derechos y el transnacionalismo político promovido “desde arriba” durante el gobierno de la Revolución Ciudadana. Estos representarían quizá los elementos más visibles de la política de emigración de Alianza País que diferencian sus acciones respecto a los gobiernos antecesores. El voto supondría así, una eficaz forma de empoderar y vincular políticamente a los emigrantes con Ecuador que busca ser no solo garantizada, sino también ampliada, para que los mismos puedan tener voz y ejercer sus derechos “*allí donde se encuentren*”.

La población ecuatoriana en sus diversos domicilios constituiría el fin e instrumento de la acción gubernamental, o dicho de otra manera, terminaría por ser expresión de la biopolítica<sup>174</sup> en términos foucaultianos. En efecto, se deben señalar tanto los esfuerzos realizados por permitir la celebración de elecciones en todos los destinos (al margen de la cantidad de ecuatorianos allí residentes), así como la ingente cantidad

<sup>174</sup> Como plantea Fernández (2009:94), el concepto de biopolítica fue originalmente acuñado a principios del siglo XX por Rudolph Kjellen, pero su desarrollo en cuanto categoría analítica y posterior difusión en las ciencias, es obra de Michel Foucault. Para este último, la biopolítica estaría conformada por las estrategias de poder o prácticas volcadas a controlar y regular una multiplicidad de aspectos agrupados bajo la genérica categoría de población. Dichos aspectos, entre los que se pueden destacar esferas como la salud, la natalidad, la diversidad étnica o el ejercicio de la guerra, no estarían sino reforzados por las nuevas tecnologías y el mayor desarrollo de los medios de información y comunicación.

de recursos destinada a este fin, incluso cuando la misma pueda parecer a primera vista injustificada por la marginalidad de quienes participan. En el primer caso, todos los lugares que cuenten con al menos 500 empadronados disponen de Juntas Receptoras del voto (JRV), mientras que con un número de electores inferior a 50 votantes es el cónsul (en el caso de la presencia física del consulado) quién ejerce las funciones de coordinador electoral y tramita el envío de sufragios al CNE.

[...] Por eso te hablaba de la biopolítica que es pensar en términos del voto, que todo voto cuenta...si es que vos te vas a Sri Lanka, nos toca ver la forma como vos votas allá (...) Todo voto vale, importa tu voz como ciudadano...y eso implica un gasto brutal ¿Cuánto gasta el Consejo Nacional Electoral en implementarlo? Otro gasto, sigue sumando, sigue sumando, lo que se gasta [...] (II7-08/07/2014).

En el segundo caso, la organización del sufragio en el exterior y su posterior celebración moviliza una notable cantidad de funcionarios públicos en Ecuador y en el país donde se realizan los comicios que incluye técnicos, miembros del CNE, cónsules y trabajadores de las oficinas consulares, así como integrantes de las Juntas Receptoras del Voto. La labor de la institución se realiza, por lo tanto, en estrecha cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Los gastos comprenden elementos como la realización de campañas publicitarias para promover el cambio de domicilio, el registro electoral y la participación en las votaciones; la capacitación de funcionarios y colaboradores; el desplazamiento de personas y viáticos; el alquiler de espacios en el lugar de celebración de las elecciones (cuando necesario); el transporte de material electoral y técnico, etc. Sin embargo, no tenemos conocimiento del importe total que representan los comicios en el exterior para el Estado. Ello obedece a que los mismos no constan explícitamente en los informes de rendición de cuentas de la institución, y de que nuestras reiteradas solicitudes de información al CNE no fueron atendidas.

El voto de los ecuatorianos fuera de las fronteras nacionales tiene gran envergadura y sirve para elegir seis representantes en la Asamblea Nacional (dos por cada una de las tres circunscripciones especiales en el exterior vistas antes) con una cantidad de sufragios muy inferior a la requerida, por ejemplo, por un asambleísta candidato de una provincia local. Esta aparente desproporción es contestada por algunos informantes que la consideran una estrategia para asegurar una representación del gobierno mayoritaria con fórmulas que le favorecen de manera reiterada, independientemente de su legitimidad. Otra argumentación subraya, de manera complementar, la vigencia de un



mecanismo de ida y vuelta atribuido al voto migrante, por el que la influencia de la publicidad oficial se da en dos frentes.

Así, en la práctica, al obtener el apoyo de los ecuatorianos fuera del país, el Gobierno nacional no lograría solo asambleístas, sino también los votos de sus familiares y conocidos, o por lo menos, algunos de ellos. Esta perspectiva parte del principio que los migrantes son considerados por sus familiares, y muchas veces por sus comunidades, como líderes de opinión: bien porque a través del envío de remesas contribuyen a la economía de su hogar o territorio de origen; bien porque su conocimiento gracias, entre otros factores, a su experiencia o al hecho de que residen en un lugar considerado “mejor” que el originario es considerado superior. De esta forma, cuando el emigrante recibe los mensajes publicitarios del país o se beneficia de políticas favorables a la diáspora y, posteriormente habla bien del Gobierno o dice a sus parientes y conocidos cómo deben votar, se estaría cumpliendo una de las verdaderas estrategias gubernamentales.

[...] El potencial del migrante es múltiple, no solo que con pocos votos se eligen asambleístas de la migración, sino que el migrante allá, que recibe noticias de las “maravillas” de la mal llamada Revolución Ciudadana se entusiasma ya...y transmite ese mensaje de vuelta a casa. Entonces tiene un efecto *boomerang* en términos electorales [...] (OP5-18/08/2014).

Con independencia de estas argumentaciones, los resultados obtenidos en los comicios celebrados en el exterior han sido favorables para el Movimiento Alianza País y el presidente Rafael Correa desde el inicio de su candidatura. A excepción de los resultados del primer turno de 2006, que beneficiaron a Álvaro Noboa (candidato del PRIAN),<sup>175</sup> tanto en el segundo turno de 2006 como en las votaciones de 2007 y los comicios generales de 2009 y 2013, los candidatos del movimiento PAIS a la Asamblea Nacional por las circunscripciones en el exterior obtuvieron los seis escaños disponibles. Además, desde 2009, el apoyo al presidente Correa ha venido aumentando de forma paulatina. En las últimas elecciones el binomio presidencial Correa-Glas obtuvo, a título ilustrativo, 94.341 votos equivalentes al 77,50% de los votos válidos. Pero, el apoyo hacia su movimiento político registra proporciones diferenciadas según las circunscripciones: 70,94% de los sufragios válidos en el caso de América Latina,

---

<sup>175</sup> El Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) fue un partido de derecha fundado en 2002 por el empresario y multimillonario ecuatoriano Álvaro Noboa Pontón. La formación desapareció en 2014, tras la anulación por parte del Consejo Nacional Electoral (CNE) de su personería jurídica, en virtud de las disposiciones del Código de la Democracia que establecen estándares mínimos de obtención de votos válidos para mantener su inscripción a nivel nacional.

África y el Caribe; 65,98% en Estados Unidos y Canadá y 82,25% en Europa, Asia y Oceanía. El apoyo mayoritario de la última circunscripción posiblemente responde a la cantidad superior de proyectos implementados a favor de los emigrantes respecto a otros destinos, así como a la mayor presencia gubernamental representada por las visitas presidenciales o por los encuentros con asambleístas y otras autoridades públicas.

Si bien es cierto que dentro de las instituciones que obran a favor de la emigración, los dos órganos apenas analizados ocupan un puesto destacado, otros organismos públicos tampoco se quedan al margen. Precisamente, más allá de los proyectos desarrollados por los Ministerios de Salud, Educación o Agricultura que citamos al inicio de este apartado y que estudiaremos más adelante (dirigidos a repatriar a la migración cualificada o profesional), instancias aparentemente secundarias -en lo que a migraciones se refiere- también desempeñan un papel activo. El Ministerio de Turismo ha formulado, por ejemplo, en el marco de la campaña mundial *All You Need is Ecuador*, el proyecto “A Mi Lindo Ecuador” para involucrar a los emigrantes ecuatorianos y sus descendientes en la promoción de los atractivos del país. Ni siquiera el Ministerio de Deportes ha permanecido ajeno a la promoción de lazos entre Ecuador y los miembros de la diáspora. Entre 2013 y 2014 la Dirección de Recreación de esta cartera del Estado ejecutó conjuntamente con Exteriores el proyecto “Ecuador Recréate sin Fronteras” para incentivar la organización de los emigrantes e incentivar la práctica de deportes en algunos de sus principales destinos: Estados Unidos, Italia, España, Inglaterra y Venezuela.

Sumado a esto, existe también una participación frecuente de autoridades nacionales (presidente, ministros, asambleístas por los migrantes y miembros de otros estamentos públicos) en programas de rendición de cuenta radiales destinados a quienes residen en el exterior. Dichos espacios de transmisión semanal también denominados “Habla Compatriota” se proponen aproximar a los ciudadanos asentados fuera del país a las actividades gubernamentales. Los mismos constituyen la extensión hacia la diáspora del espacio “Habla Ecuador”, por el que, las autoridades locales informan a la ciudadanía de las actividades desarrolladas. No obstante, en los programas radiales destinados a los emigrantes existen algunas diferencias. Hay, por ejemplo, una promoción constante de mensajes positivos o de motivación dirigidos a los miembros de este colectivo. En segundo lugar, por medio del espacio “Habla la Comunidad” se verifican conexiones a través de skype con migrantes que informan acerca de las

actividades gubernamentales realizadas a favor de este grupo. Al mismo tiempo, estas conexiones sirven para transmitir reclamaciones o realizar propuestas para modificar leyes o programas de la política de emigración.

### *5.3.2 EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA*

Dentro del amplio abanico de actores apenas analizados, desde la campaña presidencial de 2006, Rafael Correa ha ejercido un papel de vital importancia en la construcción del imaginario ecuatoriano de una nación emigrante y en el fomento de lazos entre los ecuatorianos y su suelo natal. Sus constantes referencias a la existencia de una “Quinta Región”, constituida por “nuestros hermanos migrantes”, también llamados “héroes de la patria”, “refugiados de la pobreza” o “expulsados por el neoliberalismo”, constituyeron una de las principales formas de incorporación de este colectivo a la comunidad nacional. De forma simultánea, la definición de la salida de población como “tragedia nacional y mayor fracaso del modelo neoliberal”, ante el que existe una “deuda pendiente”, ha legitimado la adopción de medidas a favor de este grupo de población. Los discursos presidenciales y las constantes referencias al éxodo de ecuatorianos en estos términos, han contribuido también a consolidar una imagen de la emigración como “pérdida”, específicamente en relación a los ecuatorianos cualificados, vinculados a sectores estratégicos como la salud y la educación.

De acuerdo a esta premisa, en un discurso pronunciado en ocasión de la rendición de cuentas de la agenda social en el primer año de su gobierno, Rafael Correa aborda la problemática de la fuga o pérdida de cerebros, tomando como ejemplo el caso de Chile, donde reside una importante comunidad de profesionales de la salud de nacionalidad ecuatoriana. En esta intervención se resalta, además, uno de los ejes centrales de la política de emigración del gobierno de la Revolución Ciudadana: la necesidad de revertir las desventajas que comporta la emigración, propiciando el retorno voluntario de los expatriados.

[...] Compañeros en un país con tantas necesidades de salud pública, exportábamos médicos, solo en Chile tenemos 1.800 médicos. Se estima que en esta tragedia nacional llamada migración salieron 20 mil profesionales de la salud entre médicos, odontólogos, enfermeras, etcétera. ¿Saben cuánto le cuesta al país formar cada médico? 50 mil dólares. Supóngase que entre médicos y enfermeras nos haya costado unos 20 mil cada uno de los profesionales de la salud que salieron del país, significa que el país ha subsidiado al resto del mundo con 500 millones de dólares. Ahí está la

estupidez neoliberal, la estupidez privatizadora, en lugar de aprovechar ese recurso en un país con tantas necesidades de salud pública. Estamos revirtiendo esa tendencia, nuestro desafío es utilizar a todos nuestros profesionales de salud en un país con inmensas necesidades de salud pública [...] (DP 27/07/2007).

En los años siguientes, la condena de la emigración y la necesidad de reintegrar a los ecuatorianos expulsados del país a su suelo natal no solo se muestra en espacios o foros sociales, sino que se hace patente también en ocasión de eventos económicos, conferencias académicas y reuniones bilaterales. Así por ejemplo, durante el Encuentro Empresarial Hispano-Ecuatoriano de 2012, el primer mandatario menciona la novedad del fenómeno migratorio para el país y lo considera una causa de “vergüenza nacional”.

[...] Y esto lo conoce muy bien España, porque Ecuador no era un país de gran migración, y después de esa crisis de 1999, en apenas 3 o 4 años, se produjo un éxodo de 2 millones de ecuatorianos que salieron a buscar mejor suerte en otras tierras, y como no necesitábamos visa para España, y por hablar el mismo idioma, la inmensa mayoría de esos 2 millones de migrantes fueron a España (...) pero es motivo de vergüenza nacional, y uno de los objetivos del Gobierno es que se revierta ese flujo migratorio, y gracias a Dios lo estamos logrando [...] (DP 05/10/2012).

Una constante de las alocuciones del líder del Ejecutivo ecuatoriano es establecer, en base a las promesas de refundación estatal de su gobierno, un antes y un después de la llegada de la Revolución Ciudadana. De esta manera, se habla del desconocimiento y abandono al que se veían sumidos los emigrantes u “olvidados” por los gobiernos que la antecedieron, en función de elementos como la carencia de recursos económicos de este grupo de población. Nadie como el Gobierno vigente -se afirma- había reconocido la importancia de la emigración y creado un conjunto de respuestas efectivas para garantizar el respeto de los derechos de las personas en movilidad, sus vínculos con Ecuador y la garantía de su permanencia en la patria, así como su retorno en condiciones dignas. Sustituyendo el abandono y la “ingratitude” de las formaciones precedentes, el gobierno dirigido por Alianza País se autodenomina como “el Gobierno de los migrantes”. Por ello, mientras que los antecesores fueron los culpables de la salida del país y del descuido de este colectivo, el gobierno de la Revolución Ciudadana es el encargado de restituir sus derechos y garantizar su membresía nacional. Más elementos recurrentes en los discursos oficiales son: el reconocimiento de la importancia de las remesas en momentos de dificultad económica y la gratitud hacia los esfuerzos sostenidos por los migrantes en su envío y relación constante con el país de origen.

Cuanto dicho hasta aquí es igualmente evidente en el discurso de posesión presidencial de 2009. La victoria del binomio Correa-Moreno en los comicios celebrados ese año (los segundos con participación de la población emigrante), fue posible también gracias a la votación de los nacionales residentes en el exterior que habían sido integrados en el programa electoral de Alianza País: para los mismos se elaboraron mensajes publicitarios específicos y se realizaron visitas estratégicas en sus principales destinos de asentamiento. En función de esto, en el pronunciamiento del Jefe de Estado puede leerse lo siguiente:

[...] Quisiera, como siempre, mencionar en forma especial a nuestros migrantes, aquellos exiliados de la pobreza, que expulsados de su propia tierra, debieron abrir horizontes y espacios en otras latitudes (...).

Hemos avanzado en el Plan Retorno, hemos comenzado a construir el camino de vuelta de nuestros compatriotas, pero, lo que es más, hemos dignificado a los hermanos migrantes, no solo defendiéndolos (...) sino en la conquista, a través de la nueva Constitución, de una digna representación en la Asamblea Constituyente y ahora en la Asamblea Nacional.

Hermanos migrantes: Este compañero Presidente jamás olvida ni olvidará que durante la larga y triste noche neoliberal (...) el Ecuador fue mantenido por los pobres, por los humildes, por aquellos que nunca recibieron en su propia Patria ni siquiera el derecho a trabajar, pero jamás la olvidaron, y no dejaron de enviar sus remesas desde el exterior, ni dejaron de querer a la Patria, ni de fecundarle con su esfuerzo, con su esperanza. A nuestros hermanos migrantes, muchas gracias, este es su gobierno [...] (DP 10/08/2009).

Tanto en las visitas a las comunidades de emigrantes como en las referencias constantes que hace el Jefe de Estado a esta problemática dentro y fuera de los límites territoriales, se alude a las transformaciones operadas por el gobierno de la Revolución Ciudadana.<sup>176</sup> La dualidad que se fija entre antes y después del actual proyecto político es reforzada por la mención a los logros socioeconómicos y sociales obtenidos en todas las esferas. Un elemento también permanente en estos casos es la comparación entre indicadores económicos y los resultados sociales del país que vive el “sueño o el milagro ecuatoriano”, frente a otras naciones menos desarrolladas e incluso frente a

---

<sup>176</sup> Además de las visitas y discursos presidenciales, la referencia a Ecuador como un país mejor del existente hasta 2006 es también constante en algunos documentales realizados por la Secretaría Nacional de Comunicación (SECOM) como “El Milagro ecuatoriano”, “Radiografía de la Revolución Ciudadana”, “Ecuador del conocimiento”, “Ecuador desde Afuera”, y “Ecuador desde Adentro”. Su contenido, ampliamente difundido en el exterior a través de las páginas de las representaciones diplomáticas ecuatorianas, medios de comunicación públicos, plataformas como YouTube o redes sociales, es conocido por muchos expatriados y a menudo considerado como una fuente de “orgullo nacional”, además de prueba -puesto que los resultados alcanzados por el país pueden verse- sobre la veracidad de las informaciones oficiales. Es indicativo, por ejemplo, que durante mi trabajo de campo, varios ecuatorianos en el exterior me aconsejaron verlos con atención para entender lo que estaba ocurriendo en el país, así como las motivaciones que les animaban a regresar.

países del Primer Mundo. El argumento central es que Ecuador ha cambiado, es el país de la esperanza y no se corresponde más con el Estado que tuvieron que abandonar los ciudadanos ahora residentes en Europa, Estados Unidos y otros destinos.

Rafael Correa recuerda constantemente a los emigrantes ecuatorianos, emitiendo saludos especiales en eventos como el Día de las Madres o en los mensajes navideños dirigidos a la nación. Incluso ha dedicado en varias ocasiones sus conferencias magistrales, premios y doctorados honoris causa a los ecuatorianos expatriados, celebrando con ellos encuentros y procesos de rendición de cuenta semanales retransmitidos por radio, televisión e internet. Estos programas, mejor conocidos por el nombre de “Enlaces Ciudadanos” o sabatinas -puesto que ocurren normalmente los días sábados-, han sido realizados algunas veces en importantes destinos de la migración ecuatoriana como Nueva York, Madrid, Valencia, Génova, Milán o Murcia y han contado con la participación multitudinaria de los ecuatorianos allí residentes.<sup>177</sup> Aun así, los saludos “afectuosos” y alusiones a “los hermanos migrantes” son constantes en estos espacios de diálogo realizados permanentemente en Ecuador. Es frecuente, por ejemplo, que en los mismos intervengan migrantes ecuatorianos a través de conexiones virtuales en vivo para saludar al Presidente y agradecerle por las políticas creadas en su beneficio.

Las visitas a la diáspora, en las que participan normalmente otras figuras como el Canciller, los asambleístas por el exterior, ministros, asesores, personal diplomático y artistas nacionales y de la diáspora se verifican en ocasión de viajes y giras presidenciales oficiales, pero también debido a motivos específicos como el agradecimiento por la victoria política de Alianza País en las elecciones presidenciales y legislativas. En dichos episodios se reafirman algunos de los tópicos arriba descritos como la sensibilidad del Gobierno nacional hacia el fenómeno migratorio y se reitera la invitación a volver a la “patria” -que se dice- ofrece inúmeras oportunidades para todos sus habitantes y anhela tanto el talento como los conocimientos adquiridos en el exterior por los migrantes ecuatorianos.

[...] Y como decía nuestro Canciller, ya no es como los gobiernos de antes que visitaban a los votantes para pedirles el voto y luego de la elección no se los volvía a ver nunca más (...) Hemos vencido gracias a ustedes, gracias a Dios, hemos vencido contundentemente (...) Créanme que no me hubiera

---

<sup>177</sup> Por poner un caso, según las cifras oficiales, el enlace ciudadano celebrado en Nueva York en 2014 contó con la participación de más de cuatro mil personas.

importado perder en ningún lado, -ganamos en todos lados-, pero si perdíamos, bueno...Pero sí me hubiera dolido mucho si no ganábamos aquí, entre los migrantes, porque los llevamos en el corazón. Tengan la certeza que este es el gobierno de los migrantes.

(...) Así que todos aquellos que quieran regresar a la Patria, bienvenidas, bienvenidos. Yo les diría es un buen momento para regresar, hay muchas oportunidades, el gobierno puede dar oportunidades, no puede garantizarles la felicidad a cada uno de ustedes pero hay muchas oportunidades...

Y aquellos que libremente quieran seguir residiendo en países tan queridos, tan entrañables como España, Italia, etcétera, cuenten con todo el respaldo del gobierno de la Revolución Ciudadana, el gobierno de nuestros migrantes (DP 19/04/2013).

Durante las visitas del primer mandatario, el tema migratorio se aborda desde una doble perspectiva: a nivel bilateral y mediante el encuentro con los migrantes. Estos últimos se realizan con independencia del tamaño de las comunidades o de sus características y ocurren tanto en los principales destinos de los ecuatorianos fuera del país (Estados Unidos, España, Italia), como en países con grupos minoritarios y con un perfil específico: estudiantil o militar. Los encuentros del Presidente con los ecuatorianos en el exterior son espacios para establecer relaciones más próximas con este grupo de población y representar manifestaciones de la identidad nacional. En efecto, tales eventos se caracterizan por la cercanía que se establece entre los migrantes y Rafael Correa, compuesta por saludos personales, contacto físico, abrazos e incluso fotos, cantos y bailes conjuntos. Aquí debe subrayarse, en particular, el carisma del actual mandatario ecuatoriano y su capacidad de generar entusiasmo entre el público migrante, en virtud de lo cual, algunos asocian el comportamiento suscitado en el público con las reacciones provocadas por un ídolo musical.

[...] Este gobierno (...) te conecta directamente (...) con el estilo de rockstar además porque estar con él (*Presidente*) es como estar con un ídolo musical no, la gente se vuelve loca...se establece una conexión súper fuerte entre el líder y los migrantes y ese es un tema muy potente no [...] (II7-08/07/2014).

Las visitas normalmente sirven para reconstruir la memoria de la emigración y establecer un antes y un después de la Revolución Ciudadana, en el que la referencia al feriado bancario, la crisis económica y otras causas del abandono de la tierra natal, así como el desinterés de los gobiernos anteriores por la suerte de los expatriados es una constante. Los encuentros entre el primer mandatario y la diáspora -que celebran el ser ecuatoriano con banderas, la entonación del himno del país, otros símbolos nacionales y constantes “Viva el Ecuador”- son además momentos festivos en los que de manera

pública se reconoce la importancia de la comunidad migrante visitada; se elogian su trabajo y sus “sacrificios” en el país de residencia; se manifiesta el afecto que el mandatario siente por sus miembros; y se agradecen de forma reiterada sus contribuciones económicas al país, fruto del “sudor de su frente”.

Estos constituyen, asimismo, momentos de conexión simbólica con el suelo natal y de su reproducción temporal. A lo largo de la duración de estas reuniones, que utilizan una comunicación prevalentemente emocional, se repiten mensajes del tipo “Ecuador está aquí”, “Esto es Ecuador”, “Ustedes son el Ecuador”, “Los extrañamos con infinito amor”, mientras se estimula la nostalgia de la “patria”, a donde se dice todos quieren volver algún día. La difusión de estos imaginarios no solo se verifica a nivel discursivo, sino que también hace uso de otros recursos musicales y textuales. Un ejemplo recurrente es el apelo a la canción “A Mi Lindo Ecuador”, considerada un símbolo y segundo himno nacional por quienes viven fuera del país.<sup>178</sup> Tanto su letra como su melodía exaltan la identidad ecuatoriana, al tiempo que establecen un nexo permanente entre los residentes fuera del territorio y su país natal.

“Con amor hoy yo quiero cantar  
sí señor a mi lindo Ecuador.  
Con amor, siempre debes decir  
por donde quiera que tú estés, ecuatoriano soy.  
Y mañana, y mañana recordarás, todo ese inmenso cielo azul  
que un día cobijó  
ese amor,  
ese amor que tienes aquí  
y te hará regresar al fin  
a tu lindo Ecuador” (Rubén Barba, 1964).

Independientemente de los detalles arriba analizados, lo cierto es que el primer mandatario, ya sea en los encuentros con los ecuatorianos en el exterior o en las constantes menciones que hace en sus discursos y enlaces ciudadanos acerca de la emigración, ha desempeñado un papel de extrema importancia en la construcción y consolidación de las relaciones entre el Estado y la diáspora ecuatoriana. Las frecuentes visitas y encuentros directos con los expatriados en sus países de residencia marcan un punto de inflexión respecto a la conducción de la política migratoria anterior a la llegada

---

<sup>178</sup> Como se mencionó en el capítulo de metodología, las informaciones aquí expuestas son resultado tanto de la visita presidencial en la que participamos personalmente en 2013 como de la observación de videos de los encuentros realizados entre el Presidente y los expatriados en España, Italia y Estados Unidos en el periodo 2012-2014.



de Alianza País, en la que los mismos si bien tuvieron lugar, carecían de asiduidad.<sup>179</sup> Por otro lado, reiteradas veces, los entrevistados asocian a Rafael Correa y su proyecto de Revolución Ciudadana con la esperanza de cambio y mejores días para el Ecuador, que han animado a muchos a volver al país para formar parte del proceso. Contemporáneamente, los encuentros directos con el primer mandatario constituyen espacios privilegiados que “refuerzan la ecuatorianidad” mediante la conexión entre los emigrantes “su” Presidente y “su” identidad. A la vez, estos episodios suponen desde diversas miradas un instrumento útil y de gran importancia en la recuperación de la autoestima u orgullo tanto personal como nacional.

[...] Nosotros que tenemos muchos años aquí como asociación, 17 años, cuando antes venían los presidentes de Ecuador, pasaban de puntillas sobre la migración [...] (RAM1-10-02-2014).

[...] ¿Sabes cuál es el momento más...cuando a uno le da ganas de llorar? Cuando uno escucha el himno nacional y el Presidente está ahí. Eso es algo único (...) Entonces ese cariño que nos lleva él, nos transforma [...] (RAM9-19/06/2014).

[...] El Presidente representa la esperanza, es un cambio de visión de lo que era el país y de lo que es ahora. Es de pasar del olvido total a un proceso de transformación (...) Yo volví por eso. Yo realmente, si usted me decía antes de 2007 yo no quería volver a este país (...) ¿Qué es lo que me hace volver a mí? Es la Revolución Ciudadana y el sueño de ser parte de un proceso de cambio y de transformación, de ser y hacer una diferencia...Por eso estoy aquí. [...] (II16-29/07/2014).

El firme interés del Presidente por la emigración ecuatoriana y sus impactos es una prueba, según diversos testimonios, de la sensibilidad de su figura hacia el fenómeno, alimentada por motivaciones personales, formación y fe religiosa. Cabe señalar a este respecto que, desde la campaña a las elecciones presidenciales de 2006, Correa se autodefinió como un “humanista, cristiano de izquierda”; mientras que entre sus datos biográficos consta su instrucción escolar en instituciones religiosas, su pertenencia juvenil a organizaciones como los Boy Scout, y su participación como voluntario en una misión de los Padres Salesianos con comunidades indígenas en la región andina ecuatoriana. En razón de variables como las apenas citadas, los discursos y las reiteradas referencias de la cabeza del Ejecutivo no representarían únicamente estrategias de posicionamiento político o fórmulas para acumular consensos, sino más bien: “expresiones naturales de su ser y sentir”. En esta línea, Correa expresaría el lado

---

<sup>179</sup> De hecho, como tuvimos ocasión de ilustrar en apartados anteriores, Rafael Correa no es el primer mandatario ecuatoriano que visita a los expatriados. Otros presidentes como Gustavo Noboa o Lucio Gutiérrez lo habían antecedido en esta misión. Lo que sí cambia de forma radical con el actual líder del Ejecutivo es la frecuencia y el carácter de las visitas a la diáspora.

más humano de las acciones realizadas en el marco de la política de emigración que busca promover los lazos de los ecuatorianos con su país, fomentar sus derechos políticos y ofrecer asistencia efectiva del Estado en todos los casos de vulneración o abierta violación de los derechos de los ciudadanos nacionales.

Desde este prisma, Correa es visto como la figura gubernamental más sensible al hecho migratorio, de manera muy superior a la de otras personalidades públicas, cuyas acciones dependen muchas veces de estímulos u órdenes alimentadas por “carajazos presidenciales”. Como muestra de este hecho se citan a continuación dos episodios en los que, según uno de nuestros informantes, tal susceptibilidad se explicita sin que exista una planificación previa: bien a través de la visita directa a los afectados, bien a través del envío del avión presidencial y de autoridades públicas para repatriar a la víctima, certificar los hechos y proporcionar ayuda. El primero de ellos se refiere al caso de la menor Nohemí Álvarez que murió el 11 de abril de 2014 en México, tras haber sido detenida mientras se dirigía a los Estados Unidos. La víctima tenía como meta la reunificación familiar con sus padres residentes en el país en condiciones irregulares e imposibilitados, en consecuencia, de optar por un proceso de reagrupamiento ordinario. El segundo caso alude a la masacre perpetrada por una organización del crimen organizado en el estado mexicano de Tamaulipas contra 72 emigrantes. En dicha matanza, registrada el 23 de agosto de 2010, el único sobreviviente identificado fue un ciudadano ecuatoriano que alertó a la policía mexicana de lo ocurrido y permitió posteriormente la investigación de los hechos.

[...] Hace cuatro meses, apareció ahorcada una menor de edad migrante en México. Se empezó a investigar (...) ¿Se suicidó? ¿Qué pasó? Resultan que la habían violado no, y le violó la propia gente de migración mexicana. Chuta, el Presidente llegó a Nueva York, dio media hora y fue a visitar a los padres que estaban en Nueva York y querían reunificarse con su guagua no (...) En la masacre de Tamaulipas, el único sobreviviente fue un ecuatoriano...¡pum! avión presidencial. ¿El avión presidencial para traer a un migrante? (...) El Presidente le carajeó a la Lorena (*ex Secretaria Nacional del Migrante*) porque la Lorena no quería ir...el Presidente le mandó, le obligó a que vaya, le traiga en el avión y regrese. No es menor, no son cosas menores. Entonces...ahí sale si vos quieres la parte más humana del Presidente [...] (II7-08/07/2014).

A contracorriente de estas visiones, desde posturas críticas, tanto el discurso como las acciones presidenciales responderían más bien a las expectativas de la sociedad ecuatoriana, expresadas constantemente mediante estudios de opinión, encuestas e investigaciones académicas. Correa personificaría así las demandas de los ecuatorianos

tras la crisis de finales del siglo XX, que mostraban un descontento generalizado frente a la inestabilidad política e institucional del país, la estrechez y dificultades económicas de la población, y finalmente, respecto a la indiferencia hacia la emigración masiva de ecuatorianos y el destino de millones de nacionales residiendo lejos del suelo natal. En esta línea se cree que, al elaborar medidas a favor de la emigración, no solo se verifica una asistencia “hacia afuera”: lo que en realidad ocurre es la satisfacción de los deseos internos de muchos ecuatorianos que tienen parientes, amigos o conocidos más allá de las fronteras nacionales y que anhelan que “su” gobierno haga algo a favor de ellos.

Precisamente, mediante un mecanismo de identificación de la diáspora con el cuerpo nacional, cada vez que el primer mandatario y su gobierno ejecutan acciones que favorecen a este colectivo, las mismas se perciben como medidas positivas hacia la sociedad ecuatoriana como un todo. Dicho de otra manera, los resultados que ofrecen en términos políticos el activismo presidencial y la política de emigración diseñada por Alianza País se verificarían por partida doble, ya que proporcionan beneficios dentro y fuera de las fronteras nacionales.

[...] Si tú te fijas en el discurso correísta, efectivamente este gobierno coincide con todo lo que la sociedad ecuatoriana ha estado diciendo y pidiendo durante los últimos 7 años en las encuestas ecuatorianas (...) Yo creo que allí hay un espacio en el que el Gobierno ha jugado...es decir ¿qué quiere oír la sociedad? ¿Cómo utilizo yo esto desde el punto pragmático? (OP10-09/09/2014).

### *5.3.3 LOS ASAMBLEÍSTAS REPRESENTANTES DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN EXTERIOR Y LA ASAMBLEA NACIONAL*

Otros actores centrales de la política de emigración son los asambleístas representantes de la circunscripción electoral exterior: la “Quinta Región”. En base a las disposiciones Constitucionales de 2008, en la Asamblea Nacional se reservan 6 curules para el colectivo migrante: dos para las circunscripciones de Europa, Asia y Oceanía; dos por Latinoamérica, África y Caribe; y dos por Estados Unidos y Canadá. A grandes rasgos, entre las principales funciones de los asambleístas ecuatorianos se cuentan legislar y fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral, y de Transparencia y Control Social. Sin embargo, a diferencia de un asambleísta nacional, las competencias de los legisladores representantes de los ecuatorianos en el exterior incluyen también la perenne visibilización de este colectivo y sus necesidades; la coordinación y resolución de problemas *in situ* con las autoridades diplomáticas ecuatorianas en el exterior y en

Ecuador con los Ministerios o demás dependencias estatales; el traslado de sus demandas al territorio nacional; la transversalización de la movilidad humana en todas las políticas públicas estatales; la elaboración de medidas concretas a su favor o la extensión de la aplicación de normas nacionales en el exterior; el contacto frecuente y la rendición de cuentas ante estas comunidades mediante viajes, visitas periódicas al extranjero y reuniones por teleconferencia.

Ahora bien, dichas atribuciones comportan algunos inconvenientes, pues, como señalan varios de los entrevistados, su presupuesto es el mismo de un asambleísta nacional, pero sus votantes requieren una presencia continua en los países donde están asentados que supone elevados costes de transporte y hospedaje, sufragados con sus propios recursos. Su labor se desempeña, por lo tanto, contemporáneamente en Ecuador y en las circunscripciones que representan, añadiéndose a los mencionados problemas, la necesidad de visitar no solo una ciudad, sino los diversos destinos con mayor concentración de ecuatorianos. Varios de los asambleístas entrevistados señalan además que algunos de sus obstáculos son el resultado de recursos económicos insuficientes y potestades limitadas respecto a las atribuciones de los diputados del antiguo Congreso Nacional.

[...] Nosotros somos asambleístas que no tenemos ningún trato especial (...) Mientras estamos acá trabajando, hacemos escapadas al exterior para hacer un trabajo con la comunidad, para ver cuál es la situación, sus demandas, sus preocupaciones, para mediar con las instituciones diplomáticas, para trasladar aquí a los distintos Ministerios cuáles son las principales demandas para buscar que se resuelvan, se corrijan, que se reorienten, etc. [...] (II13-25/07/2014).

[...] Según la Constitución nuestro papel es legislar y fiscalizar (...) Ahora, ¿qué es lo que pasa con los migrantes? Que nuestra comunidad está fuera (...) Lo que nos pasa a nosotros es que para llegar a Estados Unidos tenemos que gastar ¿cuánto?, 800/1000 dólares en un pasaje, aparte de eso usted llega a Nueva York pero no es que toda la comunidad esté en Nueva York, tenemos en Chicago, tenemos en Miami, tenemos en Canadá (...) y todos, todos quieren que usted vaya y todos quieren atención y todos merecen esa atención [...] (II16-29/07/2014).

Paralelamente, a diferencia de un legislador nacional que puede desplazarse dentro del territorio ecuatoriano en pocas horas, la distancia física entre los asambleístas representantes de la circunscripción exterior y los expatriados, determina el recurso a la creatividad y al uso de múltiples modalidades de comunicación con estas comunidades que incluyen redes sociales, blogs, videoconferencias, programas de radio, etc. Las mismas suponen un ejercicio de sus funciones en horarios infrecuentes o extraoficiales

para adecuarse a las posibilidades de conexión de este grupo. A su vez, las reuniones en el exterior entre los asambleístas y emigrantes, son considerados por los segundos, espacios para canalizar demandas de forma más efectiva respecto a las representaciones diplomáticas. Pero, ya que a diferencia de los ecuatorianos residentes en el país que cuentan con múltiples canales comunicativos, los domiciliados en el exterior ven en estos momentos oportunidades limitadas de interacción directa con sus representantes; la transmisión de mensajes y propuestas, asume en ocasiones el carácter de desahogo colectivo en el que se manifiestan todas las quejas, reclamaciones y problemas que afectan a los expatriados y sus familiares residentes en territorio nacional. El proceso es acompañado además, por una parte, de innumerables expectativas que exigen la ejecución de políticas y programas a los asambleístas, y por otra, de la atribución de responsabilidades y culpas sobre acciones gubernamentales a estas figuras públicas, desconociendo normalmente sus límites de competencia.

[...] Otro problema que tenemos es la comunicación (...) Tenemos que estar haciendo conexiones, a veces no funcionan, otras veces la diferencia de horarios nos hace que tengamos que establecer...Yo he tenido entrevistas a las 2/3 de la mañana para poder estar conectado con la gente [...] (II14-29/07/2014).

[...] Los migrantes tienen la autoridad consular, pero la figura política, su representante es el asambleísta y cuando llega la pobre asambleísta a visitarles es toda la ola de quejas y toda la ola de expectativas. Vea asambleísta esto, el Plan Retorno, lo del IESS, vea el 4x4<sup>180</sup> que nos está perjudicando, el tema de la ley, mi hermano está preso...todo eso, o sea, no hay más canales de comunicación, no hay más canales de queja, o sea, es usted [...] (II16-29/07/2014).

Un aspecto destacable es que la totalidad de los asambleístas representantes de la circunscripción exterior han sido migrantes en algunos de los distintos destinos de la diáspora ecuatoriana. Varios de ellos presidieron o participaron de organizaciones de migrantes en España, Estados Unidos, Chile y Venezuela, mientras que otros cuentan con un pasado de activismo y militancia en entidades a favor de los derechos de este colectivo tanto en Ecuador como fuera del país. En razón de estos elementos, para ellos no existe únicamente una relación política entre votantes y representantes, sino que a partir de su experiencia, trabajan con mayores niveles de sensibilidad y compromiso por

---

<sup>180</sup> Esta mención se refiere al envío de paquetería no comercial desde el exterior por parte de emigrantes ecuatorianos, en cantidades de hasta 4 kilos con valores máximos de 400 dólares, de ahí su nombre de 4x4. A mediados del 2014, el Comité de Comercio Exterior del país determinó el cobro de 42 dólares por cada envío mediante correos de entrega inmediata. Sin embargo, tras presiones de las organizaciones de migrantes y de los asambleístas de este colectivo, los emigrantes ecuatorianos fueron exonerados a cambio de requisitos como su registro consular y un valor máximo de envíos de hasta 2.400 dólares. A pesar del beneficio para los expatriados, esta resolución ha disminuido la emisión que estos realizan de objetos y bienes hacia sus familiares u otros connacionales en el país.

las problemáticas relacionadas con la movilidad humana, un fenómeno cuyas características e impactos conocen a nivel personal.

[...] Como asambleístas representantes de los ecuatorianos en el exterior (...) sí implementamos una visión diferente no, esa sensibilidad...hacia nuestros migrantes. Estamos atentos con el entramado normativo (...) para poder dar...el toque ese que necesitan nuestros hermanos migrantes. Nosotros entendemos eso porque todos los asambleístas del exterior hemos sido migrantes y somos migrantes [...] (II14-29/07/2014).

De forma general, la labor de estos seis asambleístas es fruto de su iniciativa individual y del trabajo que realizan algunos colaboradores en Ecuador y los destinos que representan, monitoreando constantemente a las comunidades en el exterior para conocer sus necesidades y solicitudes. Por otro lado, su trabajo responde a las demandas de las comunidades de la diáspora, canalizadas a través de visitas y encuentros que estos realizan en sus países de residencia, o mediante el envío de propuestas, sugerencias y quejas vehiculadas en redes sociales, blogs, vídeos y medios de comunicación. Los legisladores visitan los países de residencia de los ecuatorianos para efectuar procesos de rendición de cuenta anuales, cumplir con objetivos políticos como la afiliación a Alianza País, presentar un nuevo programa gubernamental que beneficie a las comunidades u ofrecer explicaciones en base a cambios en la legislación o proyectos nacionales que les afecten de forma directa o indirecta.

Sin embargo, los viajes también se verifican en coincidencia de las visitas presidenciales a las comunidades de la diáspora y durante las fiestas patrióticas nacionales o eventos excepcionales para las comunidades de nacionales allí residentes, en los que los asambleístas “tienen que estar”, como en el caso de la aprobación de una reforma migratoria. Durante estas reuniones -que no tienen lugar en una única sede sino que se registran en las principales ciudades de concentración de los ecuatorianos- los representantes del legislativo además de informar sobre sus labores en la Asamblea Nacional o sobre los proyectos gubernamentales dirigidos a la diáspora, tienen la oportunidad de conocer las necesidades, demandas, críticas o procesos de discriminación negativa hacia estos colectivos, al tiempo que recogen sus propuestas para posteriormente trasladarlas a los órganos competentes en territorio nacional.

Dichas actividades son organizadas en coordinación con las representaciones diplomáticas nacionales en el país y asociaciones de migrantes presentes en el territorio, además de contar con el auxilio de la ex SENAMI y hoy Viceministerio de Movilidad

Humana. Las mismas se verifican, por lo general, en las sedes de las legaciones diplomáticas, pero de acuerdo a la disponibilidad de espacios, pueden realizarse también en las sedes de organizaciones de migrantes ecuatorianos o en lugares cedidos por entidades locales sensibles a las problemáticas de la movilidad humana. Con todo, si bien algunos planifican sus actividades dentro y fuera del territorio nacional, no existe un patrón preestablecido de encuentros con los expatriados o de formatos de comunicación con este colectivo. La frecuencia de los viajes y visitas al extranjero varía de un asambleísta a otro en función del número de emigrantes, importancia electoral y necesidades de las comunidades de la diáspora, por lo que, se privilegian de forma decreciente España, Italia, Estados Unidos y otros destinos europeos entre los que sobresalen Reino Unido, Francia, Bélgica, Holanda, Suiza, Suecia y Alemania, al igual que países latinoamericanos como Venezuela o Chile.

[...] Este es mi segundo periodo y yo creo que me he dado unas 28 veces la vuelta a Europa, visitando distintas ciudades, en reuniones de trabajo, con los compatriotas, con las distintas organizaciones (...) es parte...somos sus representantes oficiales [...] (II13-25/07/2014).

[...] Esta es la cuarta vez que voy a viajar y viajaré dos veces más (...) A ver, bueno yo, por ejemplo, trato de ir mínimo a cada tres meses, pero a veces pasan temas que uno no espera y le toca irse...hace un mes, por ejemplo, fue un tema puramente político, el tema de la carnetización de País, ahora el viaje, por ejemplo...el tema es por los desfiles ecuatorianos, donde se concentra mucha gente ecuatoriana y tenemos que hacer presencia, pero también, por ejemplo, el tema del 4x4 nos va a obligar a tener una reunión con la comunidad [...] (II16-29/07/2014).

[...] Cada × tiempo, y también dependiendo de la necesidad nos desplazamos al exterior (...) Hay que aclarar que la rendición de cuentas legalmente deberíamos hacerla una vez al año, pero yo creo que ya voy por las 17 rendiciones de cuenta porque hay distintas ciudades, distintas necesidades (...) En España, si tú lo vieses solo electoralmente, tú tienes el 82% del electorado y en Italia tienes el 12% (...) pero no hemos descuidado ningún país [...] (II14-29/07/2014).

[...] En mi caso tengo un cronograma de viajes que es un plan de trabajo (...) y nosotros rendimos cuentas, tal cual un asambleísta aquí...yo por ejemplo, rindo dos veces...una vez al año aquí en la Asamblea, pero 2 veces en el exterior [...] (II15-29/07/2014).

Las visitas, encuentros y diálogos personales fuera del país han tenido como epicentro los países y ciudades de mayor concentración de población ecuatoriana. En contrapartida, la comunicación con grupos minoritarios de ecuatorianos afincados en países asiáticos o africanos -mediada por una lógica de eficiencia y economía de recursos- se verifica esencialmente de manera virtual a través de videoconferencias,

emails y contacto en las redes sociales. La población allí permanente tiene perfiles específicos y está compuesta principalmente por diplomáticos, estudiantes y ciudadanos que por diversas motivaciones personales decidieron fijar su residencia en estos países. De acuerdo a los diálogos mantenidos con nuestros informantes, más allá de la importancia numérica de estos colectivos, la frecuencia y modalidades del contacto que se establece con los ecuatorianos en el exterior está supeditado a sus requerimientos y problemáticas de inserción en el país de destino. La lógica parecería así obedecer no sólo a la máxima de: a mayor cantidad de votantes, más visitas, sino también, a más necesidades, mayores encuentros directos.

[...] Nos hemos centrado bastante en Europa. En Asia la mayor parte son estudiantes con los cuales la principal problemática es el tema del visado, o sea, a los distintos países que van o suelen ser empresarios e incluso iría más allá, en Oceanía suelen ser diplomáticos. Nosotros, hasta este momento, con ellos lo que hemos establecido es diálogos virtuales porque la cantidad de población es tan chiquita que es más eficiente y más productivo trabajar donde hay mayor población (II14-29/07/2014).

En efecto, los asambleístas formulan proposiciones a partir de la experiencia de los ecuatorianos residentes en el exterior, sus problemas y carencias. Pese a que existe una agenda central de labores definida por el Ejecutivo, donde a los asambleístas corresponden acciones muy concretas, las iniciativas y logros obtenidos por estos actores implican la promoción de la firma de acuerdos binacionales y la mediación ante autoridades locales para mejorar las condiciones de vida de este grupo en ámbitos como la regularización de su estatus migratorio, sus condiciones de salud, empleo, educación y vivienda. En algunas ocasiones dichas gestiones trascienden sus propósitos iniciales y favorecen no solamente a los migrantes ecuatorianos, sino también a otros grupos extranjeros presentes en el territorio. Por otro lado, su papel está también vinculado con el apoyo directo o indirecto en procesos organizativos de los ecuatorianos en el exterior a favor de documentos y de la legalización de su condición migrante. Justamente, los legisladores han hecho varias declaraciones que condenan las restricciones al ingreso y las deportaciones impuestas por las políticas migratorias de los países de recepción. Otras veces, su rol ha sido más bien de intermediación ante la Cancillería, el Ejecutivo, la Asamblea nacional o ministerios ecuatorianos, para que actúen en la prevención de la emigración irregular y faciliten el patrocinio de eventos en provecho de los ecuatorianos en el exterior, como su participación en campañas a favor de reformas migratorias.



[...] Se han promovido muchas iniciativas (...) A mí lo que me preocupa personalmente es promover...es que haya acuerdos binacionales bilaterales entre el Ecuador y el país de destino de los migrantes ecuatorianos [...] (II15-29/07/2014).

[...] Cuando ha habido marchas y manifestaciones (*a favor de la regularización*) hemos estado y hemos pedido al Ministerio (*de Exteriores*) que (...) promovamos esa lucha social y acompañemos a la comunidad. Si la comunidad tiene que ir a Washington, pongamos por lo menos unos 2 buses para que la comunidad pueda hacer llegar su voz, para que sientan el apoyo y la sensibilidad del Gobierno [...] (II16-29/07/2014).

[...] También podemos, por ejemplo, coordinar un proyecto de vivienda en el país de destino de los migrantes (...) un plan de vivienda...y lo chistoso es que no acabamos favoreciendo solo a los migrantes ecuatorianos, sino también a otros migrantes (...) les ayudamos con los procesos de regularización, acceso a la salud [...] (II15-29/07/2014).

Vinculado a lo anterior, es relevante que el quehacer de estos legisladores se ajusta a las diversas características que poseen las comunidades que representan, así como a las diversas problemáticas que les afectan. Existe, por ende, un trabajo específico realizado por circunscripciones, que asigna mayor prioridad a la organización y regularización de ecuatorianos, dificultada por políticas de inmigración restrictivas en los casos de Estados Unidos y Canadá, o por elevados costes y engorrosos procesos administrativos en el caso de algunos países latinoamericanos. Existe, además, un esfuerzo particular para hacer que los ecuatorianos recuperen el interés por su país y el “orgullo nacional”, así como por fomentar múltiples relaciones con el mismo. Varias de las acciones promovidas a este respecto son los viajes al exterior y las actividades antes descritas, que buscan conectar permanentemente a estas personas con su cuna natal. A su vez, las tareas de estos 6 miembros del legislativo contemplan fenómenos como las consecuencias de la crisis económica sobre los ecuatorianos, la crisis hipotecaria en España e Italia y problemas relacionados a su asentamiento o especificidades como la tutela de hijos. De ahí que, hablar de los “emigrantes ecuatorianos” como un colectivo homogéneo no tenga cabida, pues, lo que en realidad existe es una variedad de grupos de población con perfiles, estatus, necesidades y demandas heterogéneas.

[...] La migración digamos del ecuatoriano a Latinoamérica no es sinceramente tan difícil como es en Estados Unidos o en Europa (...) Pero existen particularidades. El caso de Chile, por ejemplo, yo le puedo decir que el 67% de la migración ecuatoriana en Chile es profesional (...) La migración ecuatoriana en Venezuela es dispareja total, hay un buen grupo de estudiantes becados por el Estado y hay otros grupos (...) En Centroamérica hay pocos migrantes ecuatorianos y no son países tan formales, es decir, no le dan mucho peso a la migración, hay facilidades para regularizarse, porque de sus países sale mucha gente hacia Estados Unidos y Europa (...) La

mayor dificultad de la población en Latinoamérica es alcanzar la regularización migratoria [...] (II15-29/07/2014).

[...] Bueno la necesidad más grande (*en la circunscripción de Estados Unidos y Canadá*) (...) es el estatus migratorio. O sea, eso les cambiaría definitivamente su condición de vida. De ahí el tema de la visibilización es un tema importante (...) A los Estados Unidos, es un poco preocupante, pero hay más bien gente que sigue migrando [...] (II16-29/07/2014).

[...] En Europa tenemos una población muy heterogénea. Está, por ejemplo, el tema de las hipotecas en España (...) y se prevé que se genere una crisis hipotecaria en Italia... También...asimismo en Italia hay problemas civiles y penales por las necesidades de tutela de las (...) madres migrantes que han sido privadas de la tutela de sus hijos no. Aparte de eso, tenemos el tema de la vulnerabilidad de las personas por la crisis y el retorno. Es una situación compleja, muy compleja [...] (II13-25/07/2014).

Un aspecto destacable es la influencia que ejercen las políticas de los Estados de recepción de los migrantes en Ecuador y las respuestas que estas provocan sobre la legislación nacional. Un caso ejemplar del peso que este elemento reviste es la aprobación en 2012 de la “Ley Orgánica para la Regulación de los Créditos para Vivienda y Vehículos” que prevé, en su artículo quinto, la dación en pago de estos bienes con la consecuente extinción de los créditos contraídos al adquirirlos. La misma ley establece además, en la segunda disposición general, la no ejecución en territorio ecuatoriano de sentencias extranjeras basadas en deudas que no consideren la dación en pago.<sup>181</sup> La crisis hipotecaria española acabó, por lo tanto, repercutiendo en la legislación ecuatoriana y para evitar su reproducción en el país, la ley protege no solo a la ciudadanía formalmente residente, sino también a los ecuatorianos que han retornado de ese país en los últimos años, al igual que sus familiares y patrimonio.

[...] Otro tema es (...) la Ley del Crédito Hipotecario y Vehículos para el Ecuador. En esta ley (...) pudimos nosotros legislar aquí para que se regule la dación en pago (...) pero además, dentro de esa ley, incluimos la protección a los derechos a los ecuatorianos que residen en el exterior [...] (II13-25/07/2014).

Otra importante línea de actuación de los assembleístas es la solicitud de un tratamiento diferenciado del colectivo migrante y la adecuación de la legislación nacional a sus especificidades. Tales medidas comprenden, por ejemplo: la posibilidad de rendir pruebas para el acceso a la educación superior y becas en los consulados del país de permanencia; el acceso (aún en tramitación) de formación superior a distancia y

---

<sup>181</sup> En concreto, la segunda disposición general de esta ley declara que: “Las sentencias extranjeras originadas en operaciones crediticias con garantía hipotecaria de vivienda situada fuera del país, que persigan el embargo y posterior remate de bienes muebles e inmuebles de ciudadanos y ciudadanas ecuatorianas no caucionados para dichos créditos, no serán ejecutadas en el territorio nacional por contravenir el ordenamiento jurídico ecuatoriano”.

a fondos concursables para proyectos artísticos y culturales;<sup>182</sup> la ampliación de plazos para la realización de trámites administrativos; la exención de impuestos y tasas consulares para deudores migrantes como en el caso de la “Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999”;<sup>183</sup> la exoneración de algunos requisitos, la solicitud de condiciones diferenciadas para el disfrute de subvenciones públicas y la afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

La afiliación voluntaria, reglamentada por la Resolución 467 de 2014, supone para los ecuatorianos domiciliados en el exterior el acceso a pensiones por invalidez, vejez y muerte; asistencia por enfermedad o maternidad en Ecuador; facilidades en la obtención de préstamos hipotecarios; ayudas para funerales; y descuentos específicos en atención médica en los Estados Unidos, entre otros beneficios. Varias de estas medidas son resultado directo de los encuentros que realizan los asambleístas con los ecuatorianos fuera del país, al igual que de las demandas, denuncias o reclamaciones que los mismos dirigen a las representaciones diplomáticas presentes en el territorio. Gracias a internet, dichas propuestas o críticas son también muchas veces transmitidas por medio de videoconferencias y redes sociales. Una vez conocidas por los asambleístas, las problemáticas que afectan a la comunidad migrante son comunicadas a los órganos responsables en Ecuador que se encargan de acogerlas, y en determinadas ocasiones, de formular soluciones a su favor.

[...] Por ejemplo, en la ley de la crisis de fin del 99...ahí generamos un articulado particular, precisamente para nuestros migrantes ¿cómo? Pues a través de los plazos, a través del proceso de cómo se van recogiendo los documentos. Ahí, por ejemplo, los trámites a nuestros migrantes les salían gratis en los consulados si podían acogerse a esa ley [...] (II14-29/07/2014).

[...] Hemos podido incidir en la Ley de Educación Superior, en la Ley de Educación Intercultural [...] (II13-25/07/2014).

[...] Nosotros recibimos retroalimentación y producto de eso podemos hacer incidencia acá en las distintas instituciones. Por poner un ejemplo, la resolución que hubo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por lo de la filiación voluntaria [...] (II14-29/07/2014).

---

<sup>182</sup> Durante nuestro trabajo de campo el acceso a estos recursos se estaba tramitando por solicitud de los ecuatorianos residentes en Estados Unidos y Canadá y se convirtió en realidad a partir de mediados de 2015. Según el portal de noticias de la Asamblea Nacional, los fondos aprobados en junio de ese año para este colectivo financian proyectos culturales en Norteamérica y Europa en las siguientes modalidades: artes plásticas y visuales, artes literarias y narrativas, artes escénicas y performance, artes musicales y sonoras y, finalmente, artes aplicadas y diseño.

<sup>183</sup> Entre otras disposiciones, dicha ley establece el fin de fideicomisos constituidos por instituciones bancarias extintas y entes a estas relacionados; la transferencia de la propiedad de bienes inmuebles, recursos y bienes culturales a diversas instituciones del Estado, y un nuevo cálculo de las deudas adquiridas por la ciudadanía con las instituciones financieras de la época, así como plazos más convenientes para realizar su pago.

En el momento de realización de las entrevistas, la temática prevalente y el principal cometido de estos asambleístas era la discusión del proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana en la Asamblea Nacional. El mismo tiene como fin eliminar las contradicciones existentes entre los derechos y garantías de la Constitución de 2008 a favor de los grupos de movilidad humana, y la persistencia de medidas restrictivas en base a las leyes de migración y extranjería de los años setenta, que como enunciamos precedentemente, se inspiran en la Doctrina de Seguridad Nacional. Al mismo tiempo, la aprobación de esta ley,<sup>184</sup> busca eliminar la dispersión legal existente en materia de movilidad humana y la multiplicidad de requisitos u obstáculos para la regularización de los extranjeros en el país. Con esta norma se pretende, además, ofrecer un tratamiento integral del fenómeno que garantice medidas de protección y asistencia para los inmigrantes, refugiados, personas en tránsito y apátridas, a la vez que se procura asegurar los derechos de los ecuatorianos en el exterior y la correcta reinserción socioeconómica de los retornados y sus familiares.

[...] El proyecto más importante que estamos nosotros esperando es el tema de la Ley de Movilidad [...] (II16-29/07/2014).

[...] Estamos ahora enfocados (...) en trabajar en la Ley de Movilidad Humana que va a derogar algunos articulados que no están acordes con la Constitución y va a crear leyes y articulados que estén recogiendo reconocimientos que tenemos la población migrante dentro de la Constitución [...] (II13-25/07/2014).

Empero, el trabajo de los asambleístas representantes de la diáspora no se restringe solo a promover acciones en beneficio exclusivo de esta población, sino que contempla también acciones que afecten directa o indirectamente el retorno de ciudadanos ecuatorianos y sus familias al país. De esta forma, existen constantes referencias acerca de la participación en proyectos volcados a reconstruir o mejorar las condiciones de la “patria” para favorecer el retorno de los nacionales, al igual que un conjunto de medidas que buscan facilitar el acceso a la educación, la salud, el empleo y créditos financieros para este colectivo.

La coordinación con entidades nacionales y la mediación de estos legisladores ante el Viceministerio de Movilidad Humana, demás ministerios públicos, la Defensoría del Pueblo y otros órganos responsables por estas esferas en el país, incluyen medidas a favor del ingreso de hijos de ecuatorianos a los planteles educativos nacionales, en

---

<sup>184</sup> Este proceso está aún en trámite, pues el proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana, fue presentado a la Asamblea Nacional solo el 16 de julio de 2015.

fechas distintas al inicio del año escolar, o la obtención de becas gubernamentales; la exoneración de algunos requisitos administrativos para recibir atención sanitaria; la creación de Consejos Nacionales de Igualdad en materia de movilidad humana; la creación del Programa Socio Empleo por parte del Ministerio del Trabajo; y la previsión por el “Código Orgánico Monetario y Financiero” de 2014, de formas de inclusión económica y concesión de créditos para personas en movilidad humana. Varios de estos resultados son asumidos, sin embargo, como victorias obtenidas a través de “peleas o luchas” con instituciones públicas, lo que da cuenta de las distintas posturas en relación al fenómeno migratorio dentro del Estado y de las pugnas interestatales para elaborar respuestas ante el mismo.

[...] En la Ley Minera trabajamos durísimo y no afectaba directamente a los migrantes, pero nosotros tenemos una visión muy clara que es que, mejorar el país, mejorar la casa, hace que nuestros migrantes puedan plantearse el retorno en mejores condiciones (II14-29/07/2014).

[...] Ahora venimos peleando con el Ministro de Educación para garantizar este derecho de las hijas e hijos de los ecuatorianos que han nacido en el exterior y que retornan al país y que buscan acceso a las escuelas y acceso a las becas que ofrece el país (...) (II13-25/07/2014).

[...] Acabamos de aprobar el Código Monetario y Financiero (...) actualmente ya reconoce la obligatoriedad de las instituciones financieras a crear productos de acceso al crédito para las personas migrantes [...] (II13-25/07/2014).

En Ecuador, más allá de su labor legislativa, los asambleístas representantes de los migrantes realizan otras actividades en el marco del programa “*Caminamos Haciendo Encuentro*”. En función de esta propuesta, no solo realizan sus labores en la capital, sino que se desplazan también hacia las diversas provincias del país, aunque concentran su trabajo en las localidades de origen de la emigración. Aquí, las problemáticas asociadas a este fenómeno se multiplican, debido a que los viajes se verifican muchas veces en situación irregular. Los desplazamientos involucran a grupos vulnerables de población como niños y adolescentes no acompañados, en dirección a Estados Unidos, a través de un largo periplo por Centroamérica. Para sensibilizar a la población local y a sus familiares migrantes en Estados Unidos sobre los peligros que esta travesía implica, los asambleístas participan también de otros programas públicos como, por ejemplo, en la campaña “Dile No a la Migración Riesgosa”. En otros casos, los legisladores realizan visitas a áreas con alta incidencia de población retornada y encuentran aquí a algunos de los representantes de las asociaciones que agrupan este colectivo. Las reuniones con

estos grupos sirven también muchas veces para recoger información sobre la situación de los migrantes retornados y sus formas de inserción socioeconómica.

[...] Aquí en Ecuador llevamos adelante un cierto programa que se llama Caminamos Haciendo Encuentro (...) Nosotros aplicamos una herramienta técnica (...) que nos va dando distintos datos para conocer de forma real cuál es la situación de nuestros migrantes retornados [...] (II14-29/07/2014).

Dentro de las actividades desarrolladas por los asambleístas representantes de la circunscripción exterior, cabe mencionar también su participación en el Grupo Parlamentario de Personas en Movilidad Humana<sup>185</sup> como parte de la Asamblea Nacional. Este grupo se compone, además, por asambleístas nacionales sensibles a la causa migratoria, bien porque provienen de provincias afectadas por el fenómeno, bien porque son activistas en materia de derechos y desplazamientos humanos. Sus integrantes trabajan en coordinación con los ministerios nacionales e instituciones públicas como la Defensoría del Pueblo, además de organizaciones sociales e internacionales como la ACNUR, el Consejo Noruego de Refugiados (CNR), el Servicio Jesuita a Refugiados (SJR) o la Fundación Esperanza.

Las tareas de este grupo parlamentario, más allá de la emigración y el retorno de personas, comprenden también el tratamiento de la inmigración, el refugio, la trata, el tráfico de personas y la apatridia. En lo específico, sus integrantes son responsables por la promoción del proyecto de Ley Orgánica sobre Movilidad Humana, por la inclusión de esta temática en los proyectos gubernamentales y legislación nacional, así como por la organización y participación en talleres y foros nacionales e internacionales para su análisis. El involucramiento de la Asamblea Nacional ha implicado, por otro lado, la participación de sus vértices en la campaña de prevención de la emigración irregular “Dile No a la Migración Riesgosa” y la instalación de espacios legislativos o “Casas de la Asamblea” en los principales destinos de la emigración ecuatoriana. Estas últimas, presentes en Madrid, Manhattan, Toronto y Milán, pretenden acercar a los ecuatorianos al quehacer legislativo del país e involucrarlos en la construcción de sus normas. Anteriormente estos espacios se localizaban dentro de las casas de la SENAMI y en las representaciones diplomáticas nacionales, pero una vez abolida la primera institución, se

---

<sup>185</sup> Más grupos parlamentarios presentes en la Asamblea Nacional son: el GP contra la Pobreza y la Desigualdad; el GP a favor de los Derechos de las Mujeres; el GP de Garantía de Derechos de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes; GP por los Derechos de la Naturaleza y el *Sumak Kawsay*; GP por los Derechos de las Personas con Discapacidad; y el GP Tránsito Amaguaña que se ocupa de la inclusión de demandas de género y de la perspectiva de derechos humanos en la legislación nacional. Otras dos agrupaciones con características específicas son: el Frente Parlamentario Ecuador sin Hambre y el Grupo Interinstitucional de Amistad y Coordinación Recíproca entre Ecuador y Brasil.

encuentran ubicados en las segundas y ofrecen información sobre proyectos de ley, así como medios tecnológicos para presenciar de forma virtual las reuniones del pleno de la Asamblea Legislativa o acompañar el trabajo de las comisiones que la integran.

Pese a algunos de sus indiscutibles logros, los asambleístas representantes de los migrantes son autoridades que suscitan juicios contradictorios. Si por un lado, (especialmente desde sectores favorables al gobierno) se reconoce la perenne visibilización que realizan de la comunidad migrante y sus demandas, así como su activismo a favor de la diáspora y de los retornados al país, por otro lado, se ponen de manifiesto inconformidades frente a su trabajo debido a la escasez de resultados obtenidos en sus mandatos, e incluso hay quién los compadece, en razón de los límites de sus funciones o de los elevados niveles de exigencia del colectivo que representan. Plausiblemente este elemento mantiene estrecha relación con la difusión que realizan los asambleístas en el exterior de su labor como autoridades públicas, donde por motivaciones políticas se hacen promesas y muchas veces se asumen compromisos escasamente realizables en la práctica.

Como corolario, los migrantes esperan de sus representantes acciones o proyectos que en ocasiones no pueden llevar a cabo, mientras que los retornados al país se dirigen a ellos con la esperanza de encontrar soluciones a sus dificultades exigiendo, por otro lado, el cumplimiento de las ofertas asumidas en el exterior. Más en general, la figura de estos legisladores recibe también algunos cuestionamientos a causa del limitado número de votos útiles que sirven para elegirlos respecto a un asambleísta nacional, lo que provocaría, según algunos, bajos niveles de legitimidad y una desproporción en la vida política nacional.

[...] Ahorita los compañeros asambleístas están haciendo un papel muy excelente (...) Yo siempre los felicito a los compañeros porque están haciendo...están cumpliendo con la misión que les dimos (RAM10-21-06-2014).

[...] Los asambleístas son la cenicienta porque no pintan nada, porque son elegidos por pocos votos y no tienen legitimidad (...) Yo les tengo mucho cariño, pero yo no quisiera estar en su lugar, ellos tienen la tarea más difícil porque ellos sí tienen exigencia directa de sus votantes [...] (II10-22-07-2014).

[...] Bueno, cuando estuvimos en campaña, yo mismo, yo le dije a esta señora Dora Aguirre (*asambleísta por los migrantes*) no engañe a la gente, o sea ¿por qué engaña a la gente? ¿Por qué le dice que va a hacer cooperativas

u otras cosas? Usted va a legislar y a fiscalizar como el resto de asambleístas (OP2-22-07-2014).

Bajo visiones menos próximas al Gobierno nacional, la figura de los asambleístas es blanco también de numerosas reprobaciones. En primer lugar, desde el exterior se menciona que los encuentros o reuniones con asambleístas son escasamente realizados de forma directa con todas las organizaciones de migrantes. Por norma general se afirma que estas reúnen grupos afines al gobierno y rara vez surten efectos prácticos. Es decir, que muchas de las visitas y procesos de rendición de cuentas sirven más como espacios de pronunciamiento de discursos y promoción política, que como momentos de efectivo encuentro o diálogo entre las organizaciones de migrantes y sus delegados. Lo que prevalece en estos casos, como pudimos comprobar en las reuniones a las que asistimos, es el registro de las reuniones por medio de firmas y fotografías, al igual que mediante el pronunciamiento de promesas y la recepción de propuestas que muchas veces se quedan sin contestación.

En Ecuador las percepciones son parecidas, y asoman a menudo las referencias a la instrumentalización que se hace de los migrantes a través de encuentros que no generan resultados satisfactorios para el colectivo. Otras quejas, provenientes en particular de las organizaciones de migrantes retornados, apuntan en la misma medida al escaso número de proyectos o acciones creadas que superen reformas legislativas o propuestas concretas a favor de estos grupos. Desde esta lectura, los asambleístas por el exterior se perciben como figuras políticas débiles y útiles únicamente a los intereses del Ejecutivo. Emergen, entonces, algunas referencias sobre la división existente entre grupos de migrantes a favor y contrarios al gobierno, que ven en los asambleístas aliados a su causa en el primer caso e ineficaces figuras para sus intereses en el segundo. No es de extrañar, por lo tanto, que las relaciones de algunos grupos de emigrantes y particularmente de retornados con estos legisladores sean tensas, y a menudo ni siquiera se verifiquen, o que cuando lo hacen, sean fuente de constantes tensiones que pueden desembocar, por ejemplo, en plantearse la revocatoria del mandato de estas autoridades.

[...] Mira los asambleístas por aquí (*en Barcelona*) ni les hemos visto (...) Nunca hemos hablado con ellos directamente. Nos encontramos en eventos, se sacan las fotos, para las fotos siempre están...a veces alguien se le acerca con alguna propuesta y te dicen ah ya, perfecto, sí, sí, sí...se guardan el proyecto y nunca más sabes nada (RAM8-25-02-2014).

[...] Pregúntales a los asambleístas ¿Qué han hecho por nuestro colectivo? No han hecho nada (...) Nos invitan...nos usan, esa es la verdad (...)



¿Cuántas plazas de trabajo han creado? ¿Cuántos proyectos productivos han hecho en beneficio de sus mandantes? Nada (...) Por eso a muchos dirigentes nos tienen cerradas las puertas (...) Yo creo que solo están en la Asamblea para alzar las manos y votar lo que dice el Presidente (RAM16-31-07-2014).

[...] Lamentablemente los asambleístas se han dedicado a lo único que saben hacer: pelearse entre ellos (...) En abril/mayo se planteó...las organizaciones de migrantes incluso pedir la revocatoria del mandato para los asambleístas del exterior [...] (RAM15-31-07-2014).

Más aspectos que afloran de los testimonios recogidos son las divisiones que caracterizan a este grupo de legisladores, pese a que todos forman parte del mismo movimiento político: Alianza País. En lugar de la cooperación y el diálogo, lo que prima, según se menciona, son las pugnas políticas, la lucha por obtener mayor protagonismo, votos y aprobación presidencial. La censura se concentra, sobre todo, en los representantes por la circunscripción de Europa, Asia y Oceanía, pero alcanza en menor medida también a los exponentes de las otras dos circunscripciones: Estados Unidos y Canadá y América Latina, Caribe y África. A partir de esta lógica, se menciona el trabajo que desarrollan estos asambleístas para promover asociaciones afines y plataformas de apoyo, cuyos miembros serían los únicos aparentemente privilegiados por proyectos gubernamentales o favores políticos personales. Un aspecto reiterado es que las reuniones se llevan a cabo de forma mayoritaria con grupos favorables y excluyen colectivos críticos o de oposición.

[...] La aprobación de la Ley (*de Movilidad Humana*) ya es casi un hecho (...) hay incluso un grupo de asambleístas a favor (...) Lamentablemente ahí no están todos los asambleístas de los migrantes porque hay este celo, esta pugna entre ellos mismos, que no les permite trabajar en conjunto...y siendo todos de Alianza País (RAM12-07-07-2014).

[...] Algunos asambleístas han sido incluso reelectos y lo máximo que han hecho es presentar un borrador de la Ley de Movilidad Humana, pero como todavía no se ha aprobado...o sea, no han hecho nada. Desconocemos lo que han hecho (...) porque al final se invitan solo a algunos grupos...los más afines al gobierno (...) y allí podrán decir hasta misa (RAM11-26-06-2014).

Aun así, el principio sobre el que coinciden la mayor parte de los entrevistados es la inoperancia de los asambleístas representantes de los migrantes frente a la aprobación de la Ley de Movilidad Humana. La misma, como pudimos ver en páginas precedentes, debería dar cumplimiento al mandato constitucional en materia de movilidad humana y actualizar la legislación nacional sobre el fenómeno, aún imbuida por las directrices de la Doctrina de Seguridad Nacional. Por otro lado, dicha ley debería también incluir una figura hasta ahora soslayada en el país: la de los emigrantes retornados. El mayor

cuestionamiento deriva de que no se explica cómo, a pesar de haber contado con la mayoría en la Asamblea, con una visión aparentemente favorable del Jefe de Estado y con diversos proyectos formulados por organizaciones de la sociedad civil, organismos de cooperación internacional u órganos gubernamentales, hasta 2014 no se haya discutido ni mucho menos aprobado dicha ley.

Las hipótesis, que sobrepasan los objetivos de nuestra investigación, señalan diversas causas. Primero, que pese al discurso oficial, la aprobación de dicha ley no ha sido una prioridad para el Gobierno. Y segundo, como reflejo de la heterogeneidad del Estado, la existencia de profundas divisiones y conflictos entre sus diversos sectores a causa de posturas contrapuestas sobre emigración e inmigración y refugio. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, aun en el caso de la inmigración, las opiniones se dividen entre posiciones liberales a favor de los flujos de población cualificada y posturas restrictivas frente a migrantes laborales o refugiados. Los enfrentamientos se registrarían entre ministerios o divisiones públicas con visiones que privilegian el respeto de los derechos humanos como la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia o la ex SENAMI, con entes volcados a garantizar la seguridad del Estado como el Ministerio del Interior y sus dependencias. Así, si sobre el primer tema existiría formalmente consenso y pocas divisiones, el segundo suscitaría varios desacuerdos y generaría no pocas resistencias dentro del Estado y al interior de Alianza País, extendiéndose inclusive al mismo poder Ejecutivo.

A modo de ejemplo, conviene aquí aludir al Decreto Ejecutivo 1182 vigente desde 2012,<sup>186</sup> que reglamenta el derecho al refugio en el país de forma más restrictiva respecto a la Constitución de 2008, y que ha dado lugar a la presentación de acciones de inconstitucionalidad interpuestas por instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil ecuatoriana. La creación de este decreto constituiría, desde algunos puntos de vista, una demostración de la postura del Ejecutivo en materia de migración: favorable a la emigración y el retorno, a la vez que contraria o menos tolerante -por lo menos bajo algunas circunstancias- a la inmigración y el refugio. Se cree que probablemente dicha posición no facilite la aprobación de una legislación inicialmente planteada desde concepciones garantistas, y empuje al gobierno hacia la formulación de pronunciamientos más restrictivos, en abierta oposición al discurso formal sobre el

---

<sup>186</sup> Según estimaciones del Consejo Noruego para Refugiados (NRC), después de la promulgación de este decreto, apenas cuatro de cada cien personas que solicitan refugio en Ecuador obtienen esta condición y pueden disfrutar de la garantía de protección internacional en el país.

enfoque de derechos o la visión humanista de ciudadanía universal y libre circulación, previstos por la Constitución de Montecristi.

[...] O sea, ya van dos Asambleas con representantes de los migrantes y si no la sacan en este periodo de 8 años ya entonces para qué tenemos representantes no, si es que su primera tarea tendría que ser esa no [...] (OP1- 22-07-2014).

[...] La ley no se aprueba porque es incoherente, porque no tienes acuerdos (...) la Asamblea te aprueba lo que le manda el Ejecutivo y al Ejecutivo no le gustan muchas cosas. El 1182 (...) es un Decreto Ejecutivo. Entonces, ahí te puedes dar una idea de que al Presidente tampoco es que le gusten...la Lorena siempre le pidió incidir sobre el tema migratorio, y él decía, no me hables, de ese tema no me hables, no, no, no me hables...retorno, retorno, retorno (...) (II10-22-07-2014).

[...] Se sabe en general que hay varios proyectos, pero lo que prevalece es lo pro gobierno (...) Van a apoyar un proyecto de ley de acuerdo a los intereses reales del Ejecutivo que yo creo que van a ser muy cerrados no, muy estrictos (...) Es todo lo contrario de lo que se ofreció, de lo que se dijo...del discurso que se maneja en general. Es terrible (OP4-11-08-2014).

La incertidumbre en relación a la aprobación y al contenido final de la nueva Ley de Movilidad Humana parece reforzarse cuando se considera que, ni siquiera todos los asambleístas representantes de los migrantes ecuatorianos conocían completamente sus partes en el momento en que realizamos nuestro trabajo de campo. En párrafos anteriores vimos que la división entre los integrantes de este grupo es patente y se expresa respecto a las alianzas que cada uno de ellos establece a nivel político con autoridades, organismos públicos o asociaciones de migrantes. En el caso de la Ley de Movilidad Humana impulsada por la Cancillería, si bien todos afirman haber participado en el proceso de construcción de la norma, aportando insumos de su autoría e integrando perspectivas de las organizaciones de migrantes; algunos asambleístas manifiestan desconocer la integralidad de su contenido, ya que a pesar de sus reiteradas solicitudes, no disponen de un borrador que reúna todas las formulaciones recogidas por el proyecto legislativo. Otros, en cambio, no sólo declaran conocerla y haberla leído completamente, sino incluso “socializado” tanto en Ecuador como en el exterior. En otros términos, parece ponerse de manifiesto que en el país existen algunos parlamentarios que mantienen relaciones poco fluidas con el Viceministerio de Movilidad Humana y más en general con la Cancillería, al tiempo que otros más próximos a sus autoridades, disponen de un acceso privilegiado a su labor.

[...] Actualmente, en la Asamblea nacional, la Ley de Movilidad Humana está considerada como prioritaria y de hecho ya tenemos un borrador (...) se ha socializado en distintas ciudades. En mi caso en Europa, y en 10 provincias aquí en el país con los ecuatorianos retornados y sus familias (II13-25/07/2014).

[...] No tenemos todavía un borrador (...) Me muero de pena de decirle esto, pero esa es la verdad (...) probablemente mis compañeros le han dicho que tengan alguno o que han hecho algo, pero yo no tengo ningún borrador. Algunos asambleístas hemos tenido encuentros con el Canciller Patiño para preguntarle por la Ley y por los talleres, pero no hemos tenido respuesta (II15-29/07/2014).

[...] Lo que tenemos por ahora sobre la Ley de Movilidad Humana es un borrador, que según sé, está ahora en manos del Canciller. Él tiene que revisar esa ley y una vez que se revise, presentarla pues a la Asamblea Nacional (...) pero no nos han dado el borrador todavía. A mí, por lo menos, no me lo han dado (...) (II16-29/07/2014).

Un elemento queda claro: aunque los asambleístas de los migrantes hayan trabajado junto a otros organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil en la elaboración del proyecto de movilidad humana, el producto final y, en consecuencia, la visión prevalente en dicha ley es la de la Cancillería y sus dirigentes. De otra parte, en el momento en que algunos de estos parlamentarios expresan desconocimiento e incluso perplejidad frente a, por ejemplo, el retraso aparentemente inexplicable de la aprobación de la ley o del estado de su elaboración, vuelven a quedar patentes las divisiones internas en el Movimiento Alianza País. Como corolario, la Ley de Movilidad Humana constituye un campo más de disputa en el que se enfrentan visiones contrapuestas frente al fenómeno migratorio. La prevalencia de contenidos más o menos favorables a la emigración y a la inmigración, al igual que la jerarquía de enfoques que la misma contendrá, estarán supeditadas, por lo tanto, al resultado de las pugnas dentro del Gobierno y del juego de fuerzas interestatal.

#### *5.3.4 LAS ORGANIZACIONES DE MIGRANTES DENTRO Y FUERA DEL PAÍS*

Las agrupaciones de migrantes ecuatorianos tanto en Ecuador como en el exterior han desempeñado un papel de primera importancia en la concepción y desarrollo de la política migratoria nacional. Años antes de que se produjera el flujo masivo de ciudadanos fuera de las fronteras nacionales, estos colectivos empezaron a reivindicar derechos sociales y políticos como el mantenimiento de la doble nacionalidad y, posteriormente, el derecho al voto extraterritorial. La estampida migratoria registrada a finales de los años noventa establece, con todo, una línea divisoria, pues como

recogimos en el capítulo anterior, un conjunto de organizaciones civiles, asociaciones de familiares de migrantes, instituciones académicas y otros actores -en un momento de fortaleza de la sociedad civil ecuatoriana- manifestaron su apoyo a la causa migratoria y emprendieron acciones de presión y cabildeo a su favor. Aunado a esto, las organizaciones de migrantes ecuatorianos establecidas en Europa y Estados Unidos adquirieron un creciente protagonismo transnacional.

Las protestas y movilizaciones en pos de la concesión de documentos para la permanencia regular (principalmente en España) o las denuncias contra la discriminación y xenofobia contra los inmigrantes, auparon el fenómeno de la movilidad humana hasta la agenda pública. Así pues, a través de sus demandas, se logró la aprobación en 1998 de una Carta Magna que reconocía varios derechos políticos y sociales, al tiempo que se crearon programas a favor de su protección y proyectos de inversión productiva de remesas que contemplaban las potenciales contribuciones de la emigración al desarrollo nacional. Este proceso implicó una considerable transformación de las instituciones del país y permitió el arraigo de una mayor sensibilidad ante el fenómeno migratorio, lo que facilitó en los años consecutivos la aprobación de medidas en beneficio de los ecuatorianos fuera de las fronteras nacionales.

[...] Fueron los ecuatorianos que en los años noventa (1995), durante el gobierno de Durán Ballén, trabajaron e hicieron presión para que en el referéndum se aprobara la doble nacionalidad. Los movimientos de ecuatorianos ya en ese entonces eran significativos (...) (II12-24-07-2014).

[...] Eso es clave, o sea, la agenda la empiezan a colocar ellos (*los migrantes*) en el momento que teníamos una sociedad civil relativamente fuerte (...) (II7-08-07-2014).

Desde 2006, con la celebración de las primeras elecciones en las que se hizo efectivo el voto extraterritorial y la inauguración de una nueva etapa en la política ecuatoriana, el protagonismo de las organizaciones de migrantes se mantiene y encuentra respaldo en el movimiento político que triunfa en dichos comicios: Alianza País. Al año siguiente, como explicamos más arriba, las organizaciones de migrantes participan de forma directa e indirecta en la Asamblea Constituyente, plasman su visión en torno a la movilidad humana en la Constitución de Montecristi, y más tarde, intervienen activamente en la vida política del país, mediante las elecciones y a través de sus representantes en la Asamblea nacional. En definitiva, la agenda pública en

materia de migraciones y las políticas que de ella se derivan son el resultado de las reivindicaciones y luchas de los migrantes. En este sentido, la labor del movimiento Alianza País (compuesto por varios representantes de organizaciones de migrantes y activistas a favor de su causa) fue recoger las peticiones de este colectivo y darles cabida dentro del Gobierno. De ahí que, muchas demandas históricas de los emigrantes ecuatorianos y del movimiento asociativo que los respaldaba en el país, hayan encontrado un ambiente propicio y varias se hayan hecho realidad, por lo menos formalmente.

[...] El gobierno de Correa es verdad, tuvo esa apertura, trasladó todo ese deseo nuestro en políticas (...) Pero también hay que decirlo: no ha sido una propuesta del Gobierno. Ha sido una propuesta de los migrantes. Hasta ahora yo no he visto una propuesta, una propuesta que haya nacido del Gobierno (...) Las organizaciones tanto de Estados Unidos, de Canadá, de Latinoamérica, de Europa, hemos hecho propuestas y que el Gobierno las ha captado y, a veces, pues...las ha hecho políticas migratorias (RAM1-10-02-2014).

En la coyuntura analizada, según los testimonios recogidos, se registran diversas prácticas o formas de colaboración entre organizaciones de migrantes, instituciones públicas ecuatorianas y otros actores. Algunas de estas modalidades de cooperación en el exterior se verifican cuando dependencias públicas ecuatorianas como ministerios o secretarías solicitan informaciones a las organizaciones de migrantes, ya sea en relación a la situación de la comunidad ecuatoriana allí residente, o respecto a algún programa de atención exitoso. Normalmente, esto ocurre antes de formular un nuevo proyecto que beneficie a los ciudadanos ecuatorianos en el exterior o con el fin de comprender las carencias de este colectivo. Pueden, en la misma medida, establecerse acuerdos de colaboración en el caso de proyectos previamente implementados y artífices de buenos resultados. Hay, también, colaboración constante entre las asociaciones de migrantes y las representaciones ecuatorianas en el exterior, tales como la ex SENAMI y hoy Viceministerio de Movilidad Humana, las embajadas, consulados y órganos específicos como la Defensoría del Pueblo o el Consejo Nacional Electoral (CNE).

Con las primeras, se llevan a cabo actividades culturales, festivas o de formación, al tiempo que se planifican talleres y los consejos sectoriales de participación ciudadana, o se programan las visitas de autoridades públicas nacionales al país (presidente, asambleístas y ministros). En otros casos, las agrupaciones de migrantes pueden también trabajar al lado de estas instituciones, en la disposición de muestras

fotográficas u otras actividades realizadas en el marco de campañas gubernamentales como “Yasuní ITT” o “La Mano Sucia de Chevron” (cuyos pormenores revisamos anteriormente). Las relaciones con la Defensoría del Pueblo adquieren relevancia en el momento de defender los derechos vulnerados de ecuatorianos o de acompañar el cumplimiento de las políticas públicas en materia migratoria. Finalmente, en el caso de las relaciones con el CNE, la colaboración se realiza de manera puntual, bien sea promoviendo o divulgando sus campañas de empadronamiento electoral en el exterior, o bien ofreciendo asistencia durante la celebración de elecciones.

[...] A ver, el Gobierno ecuatoriano nos pide apoyo. Por ejemplo, (...) hace algunos meses el Ministerio de Empleo nos pidió (...) nuestro (...) itinerario...como nosotros trabajamos el empleo aquí. Nosotros les trasparamos pues nuestra experiencia (...) (RAM1-10-02-2014).

[...] Nosotros colaboramos con todas las asociaciones tanto autóctonas (...) como con las organizaciones ecuatorianas. Por ejemplo, hoy la Cancillería nos envió un email por interno (...) Con el consulado también, cuando se nos informa de algún taller, nosotros informamos. También proponemos cosas como, por ejemplo, queremos hacer una muestra aquí con la exposición de Texaco (...) (RAM7-24-02-2014).

Las agrupaciones de migrantes mantienen también frecuentes relaciones con gobiernos locales y con instituciones ecuatorianas como la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), en el ámbito de la cooperación descentralizada y proyectos de codesarrollo, que estudiaremos en próximos apartados. Pese a esto, en base a los testimonios recopilados, lo que prima en las interacciones entre los representantes del Gobierno en el exterior y las agrupaciones de migrantes son relaciones de cooperación muy concretas que se caracterizan por un déficit de participación por parte de las segundas. Así, aunque en teoría existen diversos espacios participativos, varios integrantes de asociaciones de migrantes sostienen que los mismos son limitados y están circunscritos a grupos afines o no críticos al Gobierno.

Formalmente, la participación de los ciudadanos residentes fuera de las fronteras nacionales en el diseño y reformulación de la política migratoria está determinada por ley: los ecuatorianos en el exterior integran por este motivo los consejos sectoriales de participación ciudadana encargados de recoger insumos para la construcción de políticas públicas. Pero en la práctica, la participación se limita a la convocatoria de organizaciones de migrantes y a la celebración de eventos donde se informa de las actividades desarrolladas por el Gobierno, se realizan discusiones, se recopilan ideas y se aprueban documentos, sin que exista un seguimiento posterior de las propuestas allí

formuladas, ni resultados contundentes a partir de las mismas. Como corolario, más que consejos de participación orientados a incidir sobre las políticas públicas, según nuestros informantes, estas reuniones serían espacios prevalentemente consultivos.

[...] Las propuestas se hacen a través de (...) los Consejos Ciudadanos Sectoriales. Nosotros estuvimos en octubre, en el Consejo (...) En esa ocasión se habló de (...) la transición hacia el Viceministerio, también de la política migratoria de movilidad humana (...) Lamentablemente no se ha hecho nada, eso también hay que remarcarlo. O sea, fue un fin de semana bastante nutrido en el tema de propuestas y tal, pero han pasado alrededor de cuatro meses y no hemos tenido información ninguna sobre ese eje sectorial (...) (RAM7-24-02-2014).

Uno de los aspectos más sobresalientes en estos testimonios es que tanto las autoridades como las reuniones organizadas con el fin de facilitar la participación de estos actores cumplen con todas las formalidades requeridas en estas ocasiones (celebración, número de asistentes, etc.) pero, en verdad, no facilitan una interacción real con las organizaciones de migrantes. Según se afirma, no se verifica una construcción participativa de leyes o proyectos a favor de la migración, sino que prevalece una relación vertical. De hecho, lo que ocurre en las reuniones de los consejos sectoriales de participación o en los encuentros con los asambleístas, es que se informa a las organizaciones de migrantes del quehacer gubernamental, se les pregunta su situación, actividades desarrolladas o necesidades y, finalmente, se apuntan sus propuestas con la promesa de darles cumplimiento en el futuro.

Diversos representantes de organizaciones enfatizan, sin embargo, que en estos eventos no hay oportunidad para discusiones horizontales o reales, pues los mismos acontecen, en primer lugar, en tiempos reducidos: un día o un fin de semana, siendo la mayor parte del tiempo reservada para los miembros del Gobierno. En segundo lugar, como pudimos comprobar durante nuestro trabajo de campo, se facilita la participación de simpatizantes de Alianza País y se obstaculiza la presencia de líderes u organizaciones críticas y de oposición, mientras que cuando esta se verifica, su intervención se restringe. Por estos motivos, tales espacios, se caracterizan por concentrar principalmente alabanzas y agradecimientos al Gobierno, dejando de lado posibles temas controvertidos o fenómenos frente a los cuales, las entidades ecuatorianas y algunas organizaciones de migrantes tienen visiones contrapuestas.

La relación entre el Gobierno nacional y las organizaciones de migrantes está prevalentemente monitoreada o controlada por Alianza País, es decir, que pasa por la



mediación del partido político gubernamental y por los “filtros” de sus representantes en el exterior o de líderes de asociaciones de migrantes vinculados a la formación, a través de los cuales es más fácil obtener rendimientos. Muchos sostienen, en efecto, que son realmente exiguos los espacios de intervención, ya que todo viene definido y planificado desde “arriba”. De esta manera, tanto las reuniones como los programas comunicativos abiertos a la participación del público, más que espacios de encuentro y creación de propuestas, serían ágoras receptivas donde se socializa el trabajo desarrollado por el Gobierno nacional.

Aun así, se recalca que la falta de participación efectiva de las organizaciones de migrantes tiene que ver también con elementos de orden práctico como la celebración de reuniones en horario lectivo o laboral, que impiden la asistencia de muchos potenciales interesados; o la falta de difusión de estos eventos, desconocidos por una buena parte de las asociaciones, en algunos casos por problemas comunicativos, y en otros, porque se excluye la presencia de organizaciones no simpatizantes del poder público. En este sentido es frecuente, por ejemplo, la mención de que agrupaciones opositoras o abiertamente críticas al Gobierno, no son invitadas a ciertos espacios, son censuradas en algunos ámbitos, no obtienen citas con las representaciones diplomáticas o consulares para presentar sus propuestas, o deben esperar más tiempo que las próximas a Alianza País para ser atendidas.

[...] Hoy mismo se está elaborando la Ley de Movilidad Humana, nosotros hemos hecho una propuesta pero, sin embargo, se nos hace oídos sordos (...) No hay una cuestión de construcción (...) O sea hasta hoy, hasta hoy no se nos ha consultado (...) Hay las reuniones de los consejos ciudadanos que son buenos hoteles, buenas comidas y una charla, pero no hay un sacarnos la información, sistematizar la información y devolvernos en acciones (RAM1-10-02-2014).

[...] Las asociaciones ecuatorianas participan poco (...) Por ejemplo, el otro día se anunciaba un programa abierto a la participación ciudadana con el embajador (...) Pues yo llamé a ese programa para plantear algunas preguntas y me dijeron que el embajador no iba a responder preguntas y después de que les dijera exactamente ¿qué iba a preguntar? (...) me colgaron sin más. Entonces, yo me pregunto ¿qué tipo de participación es esa donde no se puede hacer preguntas? (RAM2-11-02-2014).

De acuerdo a la visión de nuestros informantes, ni siquiera las visitas presidenciales, las casas ecuatorianas o las casas de la Asamblea (previamente analizadas) constituirían verdaderos foros de participación. De forma semejante a las reuniones con los asambleístas o los eventos organizados por las oficinas diplomáticas y

consulares, en estas ocasiones se informa a la ciudadanía de las acciones ejecutadas en el marco de la política migratoria y se elogia la labor del Gobierno nacional. Ambos carecerían así de participación efectiva y de mecanismos para la creación y canalización de propuestas por parte de las organizaciones de migrantes, transformables a partir de ahí en política pública. Como antes sostuvimos, la participación queda -según se dice- circunscrita a pocos espacios, caracterizados por relaciones verticales, en las que prevalece el punto de vista del Gobierno.

[...] Ha habido viajes del señor Presidente (...) incluso se han hecho las sabatinas (...) pero creo que es muy difícil presentar propuestas dentro de una sabatina (...) La Asamblea virtual (...) ya no está y las casas legislativas tampoco, ya se han quitado. O sea, estaban en funcionamiento, pero no se sabía siquiera que existían (...) y lo que tratamos es de participar...de hacer propuestas, pero hasta cierto punto...más que nada íbamos a recibir informes, o sea, yo no creo que si viene un asambleísta y dice: oiga vea, aquí están los ministros tales y van a hablar con ustedes por teleconferencia...o sea, nosotros lo que vamos a hacer es apenas escuchar ¿Dónde está una mesa de trabajo? Una mesa donde nos sentemos a decir vea, este es nuestro problema, estas son nuestras necesidades (...) desde donde estamos y que a partir de ahí hagamos una política de Estado (...) (RAM13-09-07-2014).

Cabe enfatizar, sin embargo, que las visiones en torno al estado de las relaciones entre el Gobierno ecuatoriano y las organizaciones de migrantes varían según consideremos a las entidades pro Alianza País o contrarias al movimiento político, ya que esta postura ha generado una honda y progresiva división en el movimiento asociativo originario del país. Pero la situación apenas expuesta es también el desenlace de un momento de debilidad de las organizaciones de migrantes, o de lo que algunos han definido como la crisis del tejido asociativo migratorio. En efecto, en el caso español que es donde más informaciones hemos recopilado, hasta 2010 podían contabilizarse más de 150 asociaciones de ecuatorianos que han ido disminuyendo, debido muchas veces al fin de las subvenciones proporcionadas por el Estado español. En otras ocasiones, su paulatina desaparición es también fruto de dos fenómenos paralelos: por un lado, el desgaste de algunos líderes y agrupaciones, y por otro, la salida o abandono de estas entidades por parte de numerosos dirigentes que, o se han marchado a Ecuador, o han optado por desplazarse hacia otros destinos europeos o extraregionales a consecuencia de la crisis. De otra parte, las mismas señalan que carecen de ayuda por parte del Estado ecuatoriano. En este sentido, varias de ellas han elegido fundirse con otras organizaciones de inmigrantes y trabajar en red con entidades de la sociedad civil española.

Vinculado a lo anterior, la percepción de diversos dirigentes es que el Gobierno ecuatoriano, en lugar de apoyar o cooperar con las organizaciones de emigrantes, recurre a fórmulas de competencia, debilitamiento y apropiación de sus ideas y proyectos, especialmente cuando las mismas son expuestas por agrupaciones que reprueban su labor o no se manifiestan abiertamente como miembros de su línea política. En esta línea se afirma, por ejemplo, que varios de los programas gubernamentales reproducen o “copian” acciones desarrolladas previamente por organizaciones de migrantes, presentándolas como innovaciones públicas. En el caso de la atención a los afectados por las hipotecas se menciona, por ejemplo, que dicho programa existe y es ejecutado tanto por organizaciones de migrantes ecuatorianos como por entidades españolas. La propuesta del Gobierno ecuatoriano sería, por lo tanto, una acción más dentro de la oferta ya disponible, pero realizada sin la colaboración de las organizaciones y sin ser resultado de su demanda.

De esta forma, si bien habría temas importantes o programas potencialmente más útiles para los emigrantes, el Gobierno nacional se sumaría al trabajo ya realizado, ofreciendo servicios al margen de las organizaciones. Desde el punto de vista de nuestros entrevistados tal acción obedecería al hecho de que el tema hipotecario es de interés público tanto en España como en Ecuador, representa una oportunidad de mostrar la sensibilidad del Gobierno por el tema migratorio y proporciona tanto aprobación como votos en ambos países. Más prácticas que se mencionan entre los testimonios recogidos son acciones en las que proyectos de organizaciones de migrantes para su aprobación requerían ser presentados como propios de las instituciones públicas, o medidas que, si bien han sido acogidas por el Gobierno, se han expuesto sin el debido reconocimiento de sus formuladores iniciales.

[...] Desde mi punto de vista (*el Gobierno*) no tiene una política de acercamiento con las organizaciones, sino más bien políticas de competencia con las asociaciones. A tal punto que crea, por ejemplo, (...) ya hay organizaciones que hemos trabajado el tema de las hipotecas, pero viene el Gobierno y quiere ponernos una estructura (...) al margen de estas entidades (...) (RAM1-10-02-2014).

[...] En la SENAMI nos dijeron (...) que para hacer una de nuestras propuestas teníamos que quitarle el sello de nuestra organización y ponerle el sello de la SENAMI para que pareciera una actividad propia de ellos (RAM2-11-02-2014).

[...] En 2009 yo me fui a Ecuador (...) para presentar un proyecto de ley (*sobre hipotecas*) (...) pero luego (...) lo han presentado como Gobierno

(...) Y de hecho me lo dijo a mí uno de ellos, si tú no hubieras presentado el proyecto a título personal, sino como Alianza País, ese proyecto de ley seguro se aprobaba, pero como no presentaste así, pues mira (...) (RAM4-19-02-2014).

Desde un punto de vista complementario, la debilidad de las organizaciones de migrantes coincidiría también con la menor importancia que reviste actualmente el fenómeno migratorio en Ecuador. Como hemos tenido oportunidad de mostrar en el capítulo IV, en el cuadro migratorio del país, la salida de población ha perdido importancia en términos numéricos frente a fenómenos más recientes como la inmigración y el refugio, proveniente particularmente de países vecinos. De ahí que, para numerosos dirigentes de organizaciones de migrantes -y de forma especial en el caso español- los ecuatorianos fuera de las fronteras nacionales no representen más una prioridad y sean escasamente considerados por los medios de comunicación nacionales e incluso por la misma sociedad. En contraste con el periodo comprendido entre finales de los noventa y mediados de los años 2000, en el que se hablaba de “tragedia migratoria” y sus impactos; su realidad y necesidades no suscitarían más interés en el país de origen, y las movilizaciones a su favor habrían menguado respecto a temas considerados más apremiantes.

La estabilidad de la emigración en los países huéspedes ofrecería, en otro orden de ideas, la imagen de compatriotas ausentes o lejanos que participan escasamente en la vida nacional y cuya realidad afecta de manera irrelevante el suelo natal. Una opinión alternativa es la que estima que para algunas autoridades públicas, pero también a nivel social, existe una imagen negativa de los emigrantes que posiblemente no favorezca el concebirllos como interlocutores válidos. La misma, estaría presente entre personas que por motivaciones clasistas o de otra índole, demuestran escasa sensibilidad frente a su estado y los tildan con adjetivos que inferiorizan su condición.

[...] Los migrantes en Ecuador es como que no existiéramos (...) no hay una verdadera información, los medios de comunicación no se interesan por nuestra problemática...Algún periodista me decía: es que ustedes no cuentan, y yo le dije: es que ustedes nunca escriben, ni llaman, ni nada (...) (RAM4-19-02-2014).

[...] Hay algunas personas del Gobierno (...) que si nos ven como eso que deberían vernos, como ciudadanos, y que el Gobierno tiene la obligación de darnos. Pero también hay otro grupo que nos ve (...) es una pena no, pero es que yo lo he escuchado, inclusive cómo se dirigen (...) la otra persona dijo,

no pues, es que estos son nuestros llamings,<sup>187</sup> o sea, lo dijo delante mío, o sea, ¡qué llamings tío, más respeto con la migración! Los migrantes no somos unos llamings, somos personas con derechos y obligaciones (...) (RAM1-10-02-2014).

[...] La imagen que hay de los migrantes es muy negativa. No nos tratan con respeto (...) A la mujer, por ejemplo, la ven y dicen: mira esa chacha, limpia las casas allá en España. O al hombre que trabaja en la construcción...y ya por el hecho de que trabajes en la construcción, eres lo peor (RAM3-14/02/2014).

Es imperativo señalar que las organizaciones de migrantes no constituyen un actor homogéneo, sino más bien, un mosaico de agrupaciones con atributos diferenciados. Abundan, a título ilustrativo, las diferencias entre aquello que podemos aquí definir como organizaciones de migrantes y descendientes clásicas y nuevas.<sup>188</sup> Las organizaciones *clásicas* están integradas por inmigrantes ecuatorianos que arribaron a su destino en edad adulta, con preocupaciones u objetivos esenciales para garantizar el asentamiento de los recién llegados, como los papeles, el empleo, la vivienda y otros derechos básicos. Aunque muchas de ellas han reformulado sus metas, o desde el principio han adoptado objetivos más amplios que incluyen la formulación de proyectos de codesarrollo, el fomento de la educación y la promoción de la integración en el país de residencia, la mayor parte ha permanecido identificada como organizaciones de inmigrantes específicamente ecuatorianas.

Las que aquí definimos como asociaciones *nuevas*, comparten proyectos y propósitos con las primeras, pero adoptan identidades más amplias que trascienden la ecuatorianidad, autodefiniéndose como latinas en algunos casos y en otros simplemente como agrupaciones de inmigrantes, asociaciones de segunda generación e incluso de

---

<sup>187</sup> La palabra llamingo, literalmente es el nombre con el que se conoce a la llama andina en Ecuador. No obstante, el término es también utilizado para designar de manera despectiva a las personas que se someten con facilidad a las autoridades y que escasamente protestan o manifiestan disconformidad por ello.

<sup>188</sup> Otra clasificación podría ser la de organizaciones de migrantes y descendientes de primera y segunda generación. No obstante, hemos optado por descartar esta denominación porque, si bien destacamos la utilidad analítica de ambos conceptos, partimos del principio que la condición y experiencia migratoria son procesos no transmisibles a quienes han nacido en el país receptor de población. Cuestionamos, por lo tanto, el uso político que a veces se hace de ambos términos, útiles con frecuencia para extranjerizar de forma permanente a determinados grupos sociales y para eximir a las autoridades públicas de responsabilidades sobre su condición y bienestar. Al margen de estas consideraciones, la heterogeneidad del tejido asociativo ecuatoriano o de origen ecuatoriano tiene que ver también con el país de asentamiento, la procedencia geográfica (distingible especialmente cuando se trata de la Costa y de la Sierra del país, pero también por provincias, ciudades o cantones nacionales) y con la diversidad étnica que caracteriza a la población originaria del país. Adicionalmente existen grupos diferenciados por género como en el caso de la Asociación de Mujeres Ecuatorianas Residentes en España y Europa (AMERES). El tratamiento pormenorizado de este tema supera nuestros objetivos, pero reconocemos la importancia de realizar futuras investigaciones en grado de arrojar luz sobre las especificidades de estos actores sociales.

nuevos ciudadanos.<sup>189</sup> Ello deriva de que sus miembros muchas veces han llegado al país de asentamiento siendo niños o adolescentes, y poseen documentación permanente o en ocasiones la doble ciudadanía; en otros casos, aunque hayan nacido en el país donde actúan, mantienen lazos con el Estado de origen de sus progenitores. Sus aspiraciones apuntan, por tanto, a alcanzar la plena ciudadanía en sus países de asentamiento y a mejorar las condiciones de vida de los ecuatorianos en el país donde residen. Dichos propósitos contemplan un vasto repertorio de acciones que incluye talleres de formación y empoderamiento, actividades para promover la autoestima y, en ocasiones, *coaching* y tareas orientadas a disminuir síntomas de la vida moderna como la tensión o el estrés. En la misma medida, su voluntad, que varía lógicamente de una organización a otra, prevé en muchos casos el establecimiento de plataformas de negocios o incubadoras de empresas.

Esta tipología de organizaciones trabaja estrechamente con instituciones públicas del país de asentamiento y sus temas prioritarios con diversos órdenes de importancia son el bienestar de la población de origen ecuatoriano *in situ* mediante el trabajo y el estudio, particularmente cuando se trata de jóvenes, niños y mujeres. Otro tema frecuente es la preocupación por la imagen de la comunidad ecuatoriana en el país de residencia y la necesidad de modificarla o contribuir a su mejoría. En no pocas ocasiones estas entidades mantienen conflictos con las organizaciones clásicas, a quienes acusan de caciquismo, de ignorar las necesidades y demandas de la juventud, de mantener prácticas autoritarias o poco democráticas, y de escasa preocupación por actividades que vayan más allá de la reivindicación de derechos básicos o de la planificación de actividades culturales, cuyo objetivo es cultivar y perpetuar elementos asociados a la identidad ecuatoriana. Los integrantes de estos grupos incluyen perfiles muy diversos entre los que se cuentan estudiantes, pequeños y medios empresarios, artistas y profesionales liberales como psicólogos, comunicadores o educadores.

[...] La Federación Ecuatoriana (*una de las organizaciones clásicas ecuatorianas*) tiene actualmente unos litigios judiciales (...) se puede decir por una administración equívoca (...) equívoca en la gestión. Por eso no le

---

<sup>189</sup> La identificación latinoamericana es más presente en el caso español. En el contexto italiano, aunque existen agrupaciones de jóvenes latinoamericanos, es común que los ecuatorianos que llegaron siendo niños o adolescentes al país, así como los descendientes de ecuatorianos nacidos en Italia se unan a organizaciones previamente establecidas por los primeros inmigrantes u opten por crear agrupaciones nuevas con metas más amplias. Esto cobra especial relevancia en el caso de organizaciones como la Rete G2 (*Seconde Generazioni*) o la Organización Social *Nuovi Profili*, integrada tanto por jóvenes inmigrantes, como por italianos descendientes de población extranjera e incluso ciudadanos locales que se reconocen como parte de una sociedad multicultural. Las singularidades de este tipo de organizaciones en otros destinos de la emigración ecuatoriana por su importancia requieren estudios futuros.

pedimos colaboración (...) porque nosotros no creemos en el caciquismo y no creemos que ninguna entidad nos deba decir lo que tenemos que hacer, faltaría más (...) Dentro de la comunidad ecuatoriana ese concepto aún no se reformula. Si tú no concuerdas con una persona que te duplica la edad o que tiene 10 años más que tú, indirectamente te dice que eres un maleducado. Entonces si soy un maleducado, ya está, no te pido colaboración, me colaboran las demás entidades (...) (RAM7-24-02-2014).

Aunque los atributos apenas descritos cambian de una organización a otra, un elemento común es el interés y la preocupación por la formación de su generación y de la de futuros descendientes de ecuatorianos: lo único que desde su perspectiva aumentará sus posibilidades de movilidad social y progreso. Por ello, no se escatiman esfuerzos en la búsqueda de becas y ayudas al estudio, considerando contemporáneamente diversos Estados que incluyen tanto Ecuador como su actual país de residencia e incluso otras naciones. Como mencionamos antes, su intención mayoritaria es la de permanecer y trabajar en el país en el que viven, garantizando su residencia en mejores condiciones, incluso cuando sus padres se plantean volver a Ecuador. Por esta razón, si bien se aplauden los programas del Gobierno ecuatoriano volcados a financiar los estudios superiores de ecuatorianos dentro y fuera de las fronteras nacionales, con frecuencia se lamenta la escasa comprensión del fenómeno migratorio por parte de este. Muchos rechazan, por ejemplo, la necesidad de tener que volver a Ecuador contemplada por estos programas para devolver con su trabajo la inversión gubernamental. No entienden el por qué no pueden trabajar desde el lugar que ellos consideran “su casa”, es decir, su país de residencia (y de forma creciente su país natal), aun cuando su contribución al Estado ecuatoriano se realice bien a través de las representaciones diplomáticas o consulares, bien a través de convenios con otras instituciones públicas o redes de cooperación.

[...] Bueno nos hemos creado (...) porque hemos visto las falencias en los servicios y (...) que las asociaciones existentes...no veo que estén sugiriendo mejoras (...) haciendo propuestas nuevas o alternativas (...) Inicialmente trabajamos con migrantes ecuatorianos, pero queremos extender nuestras acciones hacia los inmigrantes colombianos, peruanos y de cualquier otra nacionalidad (...) (RAM2-11-02-2014).

[...] Por ejemplo, yo soy una persona que aspiro a estudiar derecho y yo no me gustaría volver a Ecuador. No porque no me guste el país, sino porque no me sentaría bien porque mi familia, mi gente, mi vida está en Europa y aquí en España, pero se puede buscar una solución (...) (RAM7-24-02-2014).

Figuras comunes en las organizaciones clásicas y nuevas son las que aquí definiré como “embajadores simbólicos” ecuatorianos. Estos normalmente son personas de

variadas edades y orígenes nacionales que realizan actividades dentro y fuera de las organizaciones de expatriados. Las mismas consisten en heterogéneas acciones culturales o de formación sobre elementos vinculados a Ecuador. Es frecuente, por ejemplo, que estos miembros de la diáspora extremadamente activos promuevan desde festivales de cine ecuatoriano, cursos de lectura y formación sobre la historia y la identidad nacional o talleres de gastronomía, hasta bailes folclóricos y el turismo hacia su país de origen. Algunas veces dichas actividades forman parte de proyectos financiados o promovidos por las representaciones diplomáticas ecuatorianas, pero en otros casos son iniciativas de carácter asociativo e incluso individual. Así, sin mandatos oficiales ni beneficios aparentes estos ciudadanos transnacionales -más que otros- viven y trabajan en sus países de residencia, al tiempo que, de manera muchas veces voluntaria, actúan en medida considerable para mejorar la imagen de Ecuador en su país de residencia e incentivar el interés hacia sus atributos, mientras promueven los lazos entre los expatriados y sus descendientes hacia el mismo.

En el caso de las organizaciones de migrantes presentes en territorio ecuatoriano, debemos destacar que frente a las transformaciones experimentadas por los flujos migratorios desde y hacia el país, las entidades que prevalecen en la coyuntura analizada son las que agrupan a ciudadanos retornados. Casi la totalidad de estas personas ha regresado a su tierra natal tras los efectos de la crisis de 2008, pero en algunos casos sus integrantes incluyen también ciudadanos de vuelta al país de origen con más años de antigüedad, muchos de los cuales han identificado un escenario favorable para la fundación de entidades que reivindiquen beneficios para este colectivo. Gracias a esta condición, si bien se mantienen algunas organizaciones de migrantes ecuatorianos y familiares, o representaciones de asociaciones de emigrantes ecuatorianos fuera del país, el panorama asociativo del país, en lo que a emigración se refiere está compuesto preferentemente por grupos de retornados.

Aquí, al igual que en el caso español, las relaciones con el Gobierno ecuatoriano son más o menos tensas según se trate de grupos simpatizantes u opositores. Con los primeros existen fluidas alianzas, que incluyen su participación en reuniones, la aportación de propuestas para la formulación de políticas públicas y reuniones constantes con las autoridades. Pero en base a los testimonios, algunas relaciones entre estos colectivos y los órganos públicos se caracterizarían por formas de asistencialismo y paternalismo. Es frecuente así la definición de los órganos públicos (Exteriores y



Viceministerio de Movilidad Humana) como “papá” y “mamá”, o reiteradas menciones a la bondad de autoridades u órganos públicos que “dan” si se les pide de la forma adecuada. Varias agrupaciones mencionan, además, el contacto directo que establecen con el Presidente, a quién a diferencia de otras figuras eximen de cualquier responsabilidad en las falencias de los programas dirigidos a la emigración. De esta forma, a pesar de que puedan existir dificultades en los procesos de participación, debido a que en ocasiones la figura política de los dirigentes de asociaciones de retornados es contestada por su novedad en el panorama asociativo del país, muchos líderes destacan el aval que representa el líder del Ejecutivo con quién se comunican frecuentemente. Varios líderes resaltan así el “afecto” que en su opinión, Rafael Correa nutre hacia los emigrantes, su compromiso con la causa y las constantes menciones que hace de sus figuras en las sabatinas y en otros discursos oficiales, lo que desde su punto de vista, da cuenta de la importancia que el colectivo reviste para él.

[...] Mire, yo siempre le digo a los compañeros, cuando haya algún problema, lo primero que hay que hacer es ir a nuestra casa que es el Ministerio de Relaciones Exteriores, específicamente el Viceministerio de Movilidad Humana (...) porque esos es como si fueran nuestro papá y nuestra mamá (RAM12-07-07-2014).

[...] Nosotros hemos tenido reuniones con los compañeros assembleístas que nos han invitado para que demos nuestros aportes para la Ley de Movilidad (...) (RAM10-21-06-2014).

[...] Es difícil porque nosotros hemos estado en asambleas políticas y no nos toman en cuenta (...) Pero otra cosa es el Presidente (...) él sí nos tiene mucho cariño. Cuando le hemos escrito, él sí nos ha contestado en menos de un mes (...) (RAM9-19-06-2014).

Durante nuestro trabajo de campo los colectivos que reprobaban la acción gubernamental, o están en desacuerdo con algunos de sus actos, expresaron opiniones menos optimistas. Para los mismos, las organizaciones de migrantes en el Ecuador atraviesan un momento de extrema dificultad que coincide con la crisis de la sociedad civil del país. Desde este prisma, además de carecer de apoyo, las organizaciones de migrantes poseen escasa capacidad de influencia en las decisiones públicas. Si bien pueden expresar sus opiniones o propuestas, las mismas no se traducen en resultados de orden práctico. Al igual que en las organizaciones radicadas en el exterior, la mayor parte de nuestros entrevistados coincide en señalar que en el país también se estimula la participación de los grupos pro gobierno, mientras se limita o dificulta la de núcleos contrarios. Reiteradamente se menciona que, aún en el caso de convocatoria de las

asociaciones, los espacios que deberían ser participativos se convierten en meros foros consultivos o de información, toda vez que prima el punto de vista de las autoridades gubernamentales y existen pocos momentos abiertos a la expresión de los retornados.

Un ejemplo de cuanto dicho hasta aquí, es el proceso de socialización de la propuesta de Ley de Movilidad Humana. En el momento de la recolección de nuestros datos, el contenido de dicha ley era conocido por pocas asociaciones, algunas de las cuales no poseían ni siquiera su borrador, pese a haber asistido a talleres o reuniones de divulgación de la misma. Las críticas en relación a dicho proyecto coincidían en afirmar que su contenido era fruto de un proceso vertical en el que las proposiciones de las organizaciones de migrantes (especialmente si se trata de entidades no simpatizantes de Alianza País) habían sido obviadas, o no suficientemente tenidas en cuenta. Una acusación frecuente entre nuestros entrevistados fue también la de intentos de cooptación de dirigentes de organizaciones de retornados por parte de miembros del Gobierno nacional. Así, la oferta de trabajos en organismos públicos para dirigentes de organizaciones críticas a cambio de lealtad política, se concebiría como una forma de desmovilizar a sus bases o de limitar las críticas formuladas por estas. En el caso de que las propuestas se rechacen, por lo visto, la respuesta oficial es la relegación de estos grupos y su no inclusión en procesos de consulta o decisión colectiva sobre políticas de movilidad humana.

[...] Queremos debates reales, no teatro de participación. Hace falta participación real. Hay sectarismos en el debate...solo algunos grupos están participando y son los afines al partido del Gobierno (...) (RAM11-26-06-2014).

[...] Ahorita con la socialización de la Ley de Movilidad Humana, lo que hacen (*los representantes del Gobierno*) es invitar a algunas asociaciones, se ponen a leer, después se hacen la foto, y si uno les hace sugerencias, no lo toman en cuenta. Eso no es socializar (...) Nosotros no hemos participado realmente, no tenemos ni siquiera el borrador (RAM16-31-07-2014).

[...] Mire, yo le voy a dar un ejemplo de cómo funciona. A mí la viceministra me dijo: ven que te voy a dar trabajo, y yo le dije, necesito cincuenta. Entonces, hasta ahí llegamos. Ahora prácticamente no nos invitan a los foros ni a las reuniones. Entonces se margina, se hace a un lado a las personas que no son y que no quieren ser del Gobierno (...) (RAM15-31-07-2014).

Otra práctica común mencionada por las organizaciones de migrantes en Ecuador es que, al igual que en España, algunas veces las instituciones gubernamentales reproducen algunos de sus proyectos o formulan programas a partir de sus ideas

iniciales sin atribuírselos. Se despojarían de esta manera las proposiciones de las organizaciones con el fin de presentarlas como soluciones pensadas desde el actual Gobierno en pos del bienestar de los migrantes. El desacuerdo aquí radica, por tanto, no en la formulación de la propuesta que muchas veces es bien recibida, sino en la omisión que se hace de quienes la concibieron primero. Quienes aluden a este tipo de prácticas, como en el caso español, son por norma general organizaciones no alineadas a Alianza País, y en ocasiones abiertamente críticas a su administración. Las mismas, como vimos más arriba, se verían perjudicadas por partida doble: no siendo incluidas o teniendo escaso protagonismo en los debates orientados a influir en la formulación de políticas públicas, y no haciendo realidad sus proyectos, cuando menos, no a partir de su autoría.

[...] Mire, en la ex SENAMI se han perdido los proyectos...en realidad nos han robado los proyectos porque sabemos que se está queriendo implementar el mismo proyecto que nosotros propusimos. Igualito, el mismo, en el mismo lugar. Todos nos dicen que está bien, que es una excelente idea, pero hace poco nos enteramos que (...) van a realizar nuestro proyecto pero sin tomarnos a cuenta a nosotros, porque fue nuestra idea (...) (RAM16-31-07-2014).

Pese a lo que se podría imaginar, las organizaciones de migrantes retornados enfrentan también diversas dificultades internas asociadas a la proliferación de grupos con diversas tendencias en los últimos años y a la escasa unidad que existe entre los mismos. Además del pequeño número de integrantes que forman estos grupos, las pugnas por el protagonismo entre sus dirigencias son frecuentes, así como los conflictos por acaparrar fondos y establecer alianzas con autoridades, organismos públicos o entes privados, capaces de proporcionarles beneficios, o como mínimo, facilitarles la obtención de recursos o trámites administrativos. Es significativo, por otro lado, el número de entidades creadas o fomentadas a partir de figuras políticas del Gobierno como los asambleístas o ministros. Estos colectivos, según se afirma, ya tienen una agenda marcada y responden directamente a intereses oficiales, lo que dificulta el diálogo con organizaciones no alineadas al movimiento político que está en el poder, y que en principio, trabajarían directamente con las bases. En un contexto de escasos recursos y múltiples necesidades -ya que no reciben fondos públicos, sino que dependen de autofinanciación- la competencia entre organizaciones aumenta y genera algunas veces enfrentamientos o enemistades entre sus miembros, lo que agrava ulteriormente la situación. Durante nuestro trabajo de campo había sido imposible, por ejemplo, convocar a una reunión nacional de estos grupos; los encuentros realizados hasta la

fecha habían tenido carácter regional o marcadamente político, sin que se logaran consensos sobre una agenda común entre todas las delegaciones a nivel nacional.

[...] Nos falta unidad en las organizaciones. Hay muchos protagonismos (...) (RAM9-19-06-2014).

[...] Uno de los problemas que tenemos las organizaciones de migrantes es la competencia entre nosotros y el posicionarnos como supuestamente los que tienen la solución al proceso de reintegración, de retorno o en cualquier tema que se apunte (...) (RAM12-07-07-2014).

[...] Son pocas las asociaciones que nacen desde abajo mismo, desde las necesidades del migrante. Muchas nacen desde arriba directamente (...) (RAM9-19-06-2014).

A la hora de analizar el papel que desarrollan estas agrupaciones cabe señalar que las mismas agrupan a los retornados, los empoderan y unifican sus propuestas o demandas para alcanzar objetivos de carácter colectivo. Por si fuera poco, en un contexto de escasez de proyectos que asistan a este grupo de población, muchas organizaciones se han dedicado también a ofrecer atención psicológica o jurídica, actuando inclusive como comunidades de autoayuda para quienes acaban de volver al país y no logran adaptarse con facilidad a su nueva condición. Algunas asumen a la vez un papel más proactivo y elaboran programas de auto emprendimiento o fórmulas para obtener créditos con el fin de desarrollar proyectos u empresas colectivas.

A la par, muchas organizaciones se comportan como actores fiscalizadores de la acción gubernamental, observando de cerca el cumplimiento de los programas a favor de las personas en movilidad humana. La atención aumenta, desde luego, cuando se trata de retornados. De esta suerte, no es inusual su participación en medios de comunicación denunciando el incumplimiento de promesas o la inexistencia de proyectos públicos, como tampoco es extraño que difundan contenidos de carácter crítico hacia el Gobierno en redes sociales y páginas de internet, cuyo lema principal es el de “Retornados Abandonados”. Quienes comparten perspectivas de abierta contraposición al proyecto político de Alianza País, incluso alimentan aspiraciones políticas, junto a la voluntad de construir un partido propio, concebido como el único capaz de ofrecer respuestas adecuadas a sus problemáticas y exigencias. De esta forma, parece que, a partir de sus especificidades en cuanto retornados, los mismos intentan ejercer una identidad política diferenciada frente al resto de los ecuatorianos “no retornados”, pero al mismo tiempo, en razón de los elementos que los acomunan

sostienen querer trabajar en beneficio de todos con independencia de su experiencia migratoria.

[...] Entonces es por eso que nosotros...por iniciativa propia hemos creado proyectos para garantizar la inserción de nuestros compañeros (RAM14-23-07-2014).

[...] ¿Qué está fallando? Yo creo que hay que preguntarse eso. ¿Por qué la gente se queja? ¿De qué se quejan? Yo creo que no sería difícil de responder. Porque, por ejemplo, si tú vas a las redes sociales verás las miles de quejas y comentarios que la gente va dejando. Si tú lanzas una foto de los asambleístas, de Cancillería o de lo que sea presentando un nuevo programa, pero aparecen abajo 30 comentarios y está escrito: he vuelto y no tengo trabajo, he vuelto y no hay créditos, he vuelto y no sé qué más hacer, pues entonces fíjate en eso y ve realmente qué es lo que ocurre y qué es lo que necesitan (RAM2-11-02-2014).

[...] Nosotros hemos hecho denuncias en la televisión, en los foros, en las radios (...) Denunciamos todo (...) lo que se ofrece y no se cumple (...) Usamos el Facebook y el twitter, tenemos páginas, incluso porque nuestro objetivo es crear un partido político de migrantes y familiares y hacernos con el poder porque ya es hora. ¿Quiénes mejor que nosotros para hacer políticas para los migrantes y para todos? (RAM16-31-07-2014).

Tanto en España como en Ecuador, las organizaciones de migrantes entrevistadas comparten algunos puntos de vista en relación a los aciertos y límites del Gobierno nacional. Si bien existen excepciones, la mayoría reconoce los esfuerzos realizados por el poder público ecuatoriano para mejorar las condiciones de vida de los ecuatorianos en los países de destino y la disposición para incorporar algunas de sus demandas, entre ellas la voluntad de retornar a la patria para rehacer allí su vida. Otros, en línea con aspectos mencionados en páginas preliminares, resaltan las contribuciones del Gobierno dirigido por Alianza País para promover los lazos con Ecuador, al igual que la autoestima y el orgullo nacional entre los ecuatorianos. Varios de ellos admiten, por ejemplo, que antes de la victoria del movimiento y de la mejoría de la imagen del país que este ha promovido, la visión que prevalecía sobre Ecuador era con frecuencia negativa y, en algunas oportunidades, los ecuatorianos se ruborizaban en relación a aspectos de su país de origen o reconocían tímidamente su pertenencia nacional.

Este elemento se relaciona también con procesos de movilidad social y condiciones más prósperas entre los miembros de esta comunidad que habrían permitido la superación de estereotipos y prejuicios inicialmente difusos en las sociedades de recepción. Otras argumentaciones destacan más bien los cambios efectuados en la atención a la ciudadanía. En particular, se señala la extensión de derechos hacia los

ecuatorianos residentes en el exterior y sus descendientes, que como vimos antes, comprenden la concesión de becas, la afiliación voluntaria al IESS y otros beneficios. Paralelamente, se elogian las reformas realizadas bajo las premisas de la diplomacia ciudadana, que habrían mejorado no solo la atención en las delegaciones diplomáticas y consulares del país, sino que habrían modificado radicalmente la relación entre representantes gubernamentales y migrantes, acercando a los primeros a los lugares de residencia y frecuentación de los segundos; permitiendo, por otro lado, una mayor sensibilidad ante las problemáticas que les afectan.

[...] Bueno, desde el principio que inició este Gobierno (...) ha sido muy abierto a las personas migrantes (...) existe la apertura y la voluntad de ayudar que eso es algo importante (...) (RAM13-09-07-2014).

[...] También se puede decir que se ha mejorado la imagen de Ecuador dentro del mundo a través del Gobierno actual (...) ahora mucha gente orgullosamente puede decir soy ecuatoriano...hace diez años mucha gente tenía ese recelo de decir soy de Ecuador (RAM7-24-02-2014).

[...] Otra cosa que hizo el Presidente es que (...) antes los embajadores eran (...) de oficina (...) y esto cambió. Para mí fue una sorpresa cuando llegué a España y hablamos con los embajadores...ellos no solo hablaban con nosotros, sino que iban a los barrios de los migrantes (...) (RAM12-07-07-2014).

Empero, no faltan tampoco fuertes críticas a la labor del Gobierno y a las relaciones que mantiene con la diáspora, especialmente cuando se trata de las organizaciones que la representan. Además de los cuestionamientos sobre la falta de incidencia de este grupo en las decisiones públicas y en el desarrollo de programas en su beneficio, varios juicios negativos recaen sobre el uso electoral que -según se afirma- se hace de los emigrantes y de sus demandas. Las recriminaciones provienen no solamente de grupos opositores: aun los colectivos simpatizantes sostienen que se han cometido errores debido a motivaciones políticas. Para nuestros informantes es común, por ejemplo, la oferta de proyectos y una mayor atención hacia el estado de los emigrantes en época electoral, mientras que se desconoce o se subestiman muchos de sus requerimientos en otros periodos.

Otra preocupación que aflora constantemente es el destino de las futuras generaciones de descendientes de ecuatorianos para quienes no existen -según se asegura- políticas reales de vinculación con el país que trasciendan la organización de eventos culturales o festivos. Varias opiniones confluyen en que se carece de una política migratoria de largo plazo en grado de responder a las necesidades reales de los

emigrantes, pues, algunas acciones desarrolladas hasta la fecha han sido pensadas e implementadas sin su participación y no responden a una estructura de planificación integral. Muy por el contrario, la política migratoria estaría compuesta por medidas aisladas, surgidas a partir de la iniciativa o intereses de actores gubernamentales (presidente, ministerios, asambleístas, etc.). Más inquietudes que surgen en el momento de pensar la política migratoria del país, tienen que ver con las carencias que esta presenta respecto a la atención o a la producción de resultados. Se identifican en esta línea, significativas lagunas en la oferta de programas y en su implementación, lo que desde diversas lecturas, sería fruto de la escasez de migrantes o de personas sensibilizadas con el fenómeno en puestos de la administración pública y, principalmente, en los organismos de gestión del hecho migratorio.

[...] Es un poco decepcionante porque no hay...Ya te digo, el Gobierno ecuatoriano ¿qué tiene? 10/30 años que es una generación que estará vinculada con Ecuador ¿y después de ahí qué va a pasar? (...) Me cuestiono muchísimo que todo se haga en el sentido electoral (...) (RAM1-10-02-2014).

[...] La política es de cortísimo plazo...Yo creo que las cosas han ido más bien saliendo al paso (...) Cada uno va por su lado (...) (RAM2-11-02-2014).

[...] Si nosotros decimos que está todo bien, estamos mintiendo y no podemos mentir. Ni como alineados políticamente podemos decir que las cosas se han hecho bien (...) (RAM7-24-02-2014).

Finalmente, una preocupación compartida por prácticamente la totalidad de los dirigentes entrevistados es la necesidad de preservar la memoria de la emigración en el país. De forma semejante a naciones como México y Argentina, nuestros informantes defienden la necesidad de reconocer el estatus de Ecuador como país emigrante. Así, si bien convienen en que el gobierno de Alianza País desarrolló un conjunto de medidas simbólicas y prácticas que posicionaron la emigración en el imaginario nacional, creen que el país aún no ha asumido una postura firme en relación al fenómeno. Reclaman, en consecuencia, la introducción de contenidos históricos sobre el fenómeno en la enseñanza pública, así como la creación de emblemas físicos (calles, parques, placas, estatuas, etc.) que sirvan para mantener vivo el recuerdo del mayor éxodo de población en la historia del país. Las propuestas asumen la necesidad de abordar las motivaciones que provocaron el abandono del suelo natal y el asentamiento de millones de personas fuera de las fronteras nacionales, así como los factores que posteriormente han contribuido a fomentar el retorno de miles de ciudadanos. En opinión de quienes

participaron en nuestro trabajo, tales acciones no solo saldarían algo que ellos definen como la “deuda” hacia los emigrantes -haciéndose eco del discurso oficial del Gobierno- sino que permitirían afrontar de una mejor forma la diversidad de procesos de movilidad humana que se registran en territorio ecuatoriano.

[...] Mire, nosotros queremos que se reconozca la memoria (...) Queremos que haya estatuas para los migrantes, queremos hacer también el Parque del Migrante (...) Hay que reconocer que el Ecuador es un país de migrantes (...) (RAM12-07-07-2014).

### 5.3.5 GOBIERNOS LOCALES Y OTROS ACTORES

Los gobiernos seccionales ecuatorianos, particularmente cuando se trata de municipios con altas tasas de emigración, cuentan con una trayectoria destacable en la formulación de respuestas ante el éxodo de población y en la búsqueda de soluciones en articulación con el Gobierno central y otros actores. En el país existen ejemplos históricos de esta actuación en las regiones de Pichincha, Azuay y otras localidades, pero tras los cambios en el escenario migratorio nacional, la atención ha dejado de estar puesta exclusivamente en la emigración y ha pasado también a contemplar otras expresiones de la movilidad humana. Las competencias de los *Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)* en la promoción y defensa de los derechos humanos, con particular énfasis en el caso de grupos de atención prioritaria están contempladas por la Constitución de Montecristi. La misma, define al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia que se gobierna de forma descentralizada, y que busca abordar el fenómeno de la movilidad humana de manera integral, en coordinación con todos los niveles de gobierno.

La actuación de estos entes está prevista de forma más extensa en dos instrumentos legales: el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobados respectivamente en 2010. El primero, regula el ejercicio de las competencias de planificación y de la política pública en todos los niveles de gobierno.<sup>190</sup> El segundo, establece las funciones de los gobiernos seccionales en diversas esferas, entre ellas

---

<sup>190</sup> En base al artículo 242 de la Constitución ecuatoriana, el Estado se organiza territorialmente en: regiones (aún no establecidas), provincias y parroquias. Adicionalmente, se contempla la existencia de distritos metropolitanos autónomos y regímenes especiales, conformados por la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales. Los gobiernos de estas secciones, en base a las disposiciones de la Carta Magna y del COOTAD, son los *Gobiernos Autónomos Descentralizados* regionales, provinciales; municipales y parroquiales, estos últimos también denominados juntas parroquiales.



movilidad humana. De manera similar, las atribuciones de estos entes respecto a los desplazamientos humanos, están contempladas por el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 y por la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad de 2014. Una vez aprobada la Ley Orgánica de Movilidad Humana (actualmente en discusión), sus atribuciones también estarán supeditadas a las disposiciones de esta norma.

En la práctica, dichos preceptos encuentran grados de ejecución disímiles que se explican plausiblemente por los diferentes niveles de importancia que asume el fenómeno migratorio en las jurisdicciones de los GAD, las diversas sensibilidades que animan el tratamiento de cuestiones sociales en estos niveles de gobierno, y los dispares presupuestos que cada uno de ellos puede destinar al tratamiento del fenómeno. En el caso de **Pichincha** hay, por ejemplo, dos gobiernos locales que actúan en el ámbito de las migraciones: la Provincia de Pichincha y el Distrito Metropolitano de Quito. En primer lugar está la *Unidad de Gestión de Movilidad Humana*, fundada en 2013 e inscrita dentro de la Secretaría de Desarrollo Humano y Ambiente del Gobierno de Pichincha. Pese a que dicho gobierno provincial disponía desde 2010 de una Oficina de Migración y Movilidad Humana, su labor se había manifestado especialmente en la atención a personas retornadas, en virtud de un convenio de cooperación interinstitucional firmado el 19 de abril de ese año con la Asociación Hispano-Ecuatoriana Rumiñahui.<sup>191</sup> En síntesis, la propuesta tenía una doble misión: la atención y recepción post-llegada de personas en vulnerabilidad que decidían volver al país acogándose a proyectos gubernamentales de retorno (españoles o ecuatorianos); y una vez en territorio nacional, la oferta de apoyo y subsidios básicos para dar inicio a proyectos de desarrollo local en el área social y productiva, con el fin de facilitar su reinserción social y económica.

La nueva Unidad de Gestión de Movilidad Humana nace, sin embargo, queriendo colmar algunos vacíos de la anterior entidad y ofrece servicios tanto para personas en proceso de retorno al país, como para refugiados, inmigrantes, personas en tránsito y víctimas de trata o tráfico de personas, provenientes de diversas latitudes. El pequeño

---

<sup>191</sup> Esta propuesta se realizó en el marco del proyecto REDES-CAP de la Iniciativa Conjunta de Migración y Desarrollo (ICMD), cuyos detalles abordaremos más adelante. Entre sus resultados, según el Gobierno de Pichincha, además del proceso de identificación, acompañamiento y asesoría de las personas retornadas en situación de vulnerabilidad, cabe destacar la creación de una Oficina provincial de Migración y Movilidad Humana; la cobertura de gastos y servicios básicos (alimentación, hospedaje, transporte y comunicación) por un total de 300 dólares, para personas retornadas en casos de extrema vulnerabilidad durante un periodo máximo de 15 días; la oferta de servicios de atención personalizada psicosocial; y la proporción de asesoría y acompañamiento técnico en el diseño e implementación de proyectos productivos para los retornados y sus familiares.

grupo de profesionales que integran esta unidad está conformado por heterogéneas figuras: asistentes sociales, abogados, psicólogos y dirigentes asociativos con una amplia trayectoria en la defensa de los derechos de los migrantes; en algunos casos ex funcionarios de la desaparecida SENAMI, y en otros, migrantes ecuatorianos retornados con experiencia en migración e interculturalidad, adquirida durante su residencia fuera del país. Por lo tanto, aunque dicha unidad es relativamente nueva y disponga de un presupuesto restringido, sus cuatro ejes de trabajo (ver cuadro 12) comprenden un amplio repertorio de acciones que procuran atender y ofrecer mecanismos de inclusión social y apoyo para las personas en movilidad humana.

[...] En esta oficina recibimos ecuatorianos retornados que regresan de Europa principalmente (...) hemos tenido también personas de Estados Unidos, pero la mayoría de personas viene de España. También recibimos a gente que viene de Cuba, de Haití, refugiados de Colombia principalmente, gente inmigrante también de Argentina, Siria, Pakistán o Sri Lanka también. También tenemos a jubilados italianos que vienen, por ejemplo, porque alguien de su familia está casado con algún autóctono aquí de Ecuador y vienen para saber qué posibilidades hay para hacer su vida aquí en Ecuador. Hemos recibido también a víctimas de trata y tráfico de personas, sobre todo, de carácter sexual (...) (II8-15-07-2014).

**Cuadro 12. Ejes de trabajo de la Unidad de Gestión de Movilidad Humana del Gobierno de Pichincha.**

<b>1) Atención y acogida para la protección de derechos de las personas en situación de movilidad humana</b>	Oferta de informaciones; apoyo psicológico; apoyo social; atenciones de casos y asesoría jurídica.
<b>2) Inclusión económica de personas en situación de movilidad humana</b>	<i>Autoempleo:</i> asesoría para el diseño de planes de negocio; asistencia técnica y seguimiento de la implementación de planes de negocio; oferta de capital semilla para emprendimientos productivos; fomento de cajas de ahorro. <i>Empleo dependiente:</i> oferta de información sobre empleo dependiente; certificación de competencias en el marco de convenios con instituciones públicas y privadas, y apoyo a retornados en situación de vulnerabilidad.
<b>3) Incidencia política y participación social de personas en situación de movilidad humana</b>	Sensibilización, promoción de actividades de formación, culturales y artísticas sobre migraciones; incidencia en leyes sobre movilidad humana; organización de talleres y asistencia técnica en el ámbito del fortalecimiento organizacional; cursos de formación a formadores en mediación de conflictos con enfoque intercultural; impulso a proyectos de cooperación Sur-Sur respecto a la emigración en esta dirección, desplazamientos laborales y migración riesgosa.
<b>4) Investigación</b>	“Caracterización de la población ecuatoriana que ha emigrado a España con el fin de evaluar su grado de empleabilidad, y problemas relacionados con el impacto de la migración y la pobreza en la

---

provincia de Pichincha”. Se trata de una pesquisa realizada junto a la Universidad Autónoma de Madrid como parte del proyecto europeo NOPOOR.

---

Elaboración propia. Fuente: Unidad de Gestión de Movilidad Humana del Gobierno de Pichincha.

Las funciones de la Unidad se realizan en coordinación con el Gobierno nacional, ONGs, asociaciones civiles, organizaciones y agencias internacionales como la OEI o la ACNUR, entidades públicas o privadas, y algunas veces, conjuntamente con otros gobiernos locales. Sus tareas están estrechamente vinculadas a las funciones del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y la Cancillería; en el caso de esta última, especialmente con el Viceministerio de Movilidad Humana. No obstante, en el momento de realización de nuestro trabajo de campo, sus labores eran aún incipientes y los responsables de la entidad lamentaban el precario apoyo que recibían, al igual que el limitado papel que desempeñaban en el proceso de formulación de la nueva Ley de Movilidad Humana, así como la escasa articulación que existía con los organismos gubernamentales, entre otros motivos, por las demoras en el proceso de estructuración del Viceministerio. A este tenor, varios de los entrevistados coinciden en que la Unidad se mantiene en pie por el interés y sensibilidad del Prefecto de Pichincha hacia los asuntos relacionados con el desplazamiento de población, sentimientos que derivan a su vez, de su experiencia como ex inmigrante en Colombia.

[...] Estamos definiendo y trabajando en hojas de rutas con los assembleístas, con la Defensoría del Pueblo, con organizaciones internacionales, con ONGs (...) Nosotros trabajamos con la Cancillería y el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (...) Con la Cancillería se nos ha hecho un poco difícil (...) Nuestra intención, ya que nuestro equipo es pequeño, es crear unidades móviles. Queremos también trabajar con proyectos de codesarrollo con ciudades origen y destino (II10-22-07-2014).

La promoción de las actividades de esta Unidad abarca esferas como la atención psicosocial, la organización de cursos de español para extranjeros, talleres de educación financiera y la oferta de asistencia o pequeños créditos en el caso de autoempleo y empleo dependiente, que se encontraban en nuestro momento de estudio, en una fase de especificación y fortalecimiento. Los servicios se concentraban mayoritariamente en la capital provincial (Quito), pero sus responsables manifestaron la voluntad de extender su oferta a todo el territorio, alcanzando con ello sectores periféricos de la provincia (municipios y juntas parroquiales), también involucrados de manera relevante en procesos de movilidad humana. Ante la imposibilidad de reproducir la experiencia del gobierno provincial en todos los municipios y parroquias de la jurisdicción, la

alternativa es la promoción de unidades móviles capaces de acercar el trabajo de la entidad a todos los ciudadanos.

Sin embargo, las ambiciones de esta dependencia son amplias y buscan desarrollar proyectos de codesarrollo que puedan involucrar a los municipios de partida y arribo, beneficiando tanto a quienes se desplazan como a quienes permanecen en su país. Cabe resaltar, además, que la Provincia de Pichincha desarrolla un trabajo todavía minoritario en el país, por lo que, desde numerosas localidades, personas en situación de movilidad humana, algunas veces residentes en otros gobiernos locales buscan respuestas y auxilio en su seno. Tal situación tiene lugar de manera repetida en un momento en que, como vimos anteriormente, la labor que desarrollaba la ex SENAMI, tras su reconversión en Viceministerio de Movilidad Humana, se encontraba todavía en fase de definición. El papel pionero de este GAD ha suscitado, por otro lado, creciente interés por parte de otros gobiernos seccionales que conocen su experiencia a través de talleres y actividades de discusión sobre movilidad humana, realizadas en el marco del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).

La segunda experiencia de trabajo con movilidad humana en el caso de Pichincha, es la del *Distrito Metropolitano de Quito*. En este gobierno, la ex Casa de la Movilidad Humana ha sido reconvertida en *Área de Movilidad Humana* y forma actualmente parte de la Secretaría de Inclusión Social. La anterior entidad fue creada en 2008, mediante la ordenanza 271 del Consejo Metropolitano. Dicha ordenanza, establecía a la movilidad humana como objeto de política pública y fijaba la necesidad de generar un Sistema Distrital de Movilidad Humana conformado por los siguientes espacios: Mesa Distrital de la Movilidad Humana, Red Distrital de Servicios, Observatorio Distrital de la Movilidad Humana y Casa Metropolitana de la Movilidad Humana. A esta última fue atribuida la responsabilidad de promover y fortalecer los sistemas de apoyo social, económico y productivo para las personas en movilidad humana y sus familiares dentro de la circunscripción territorial. Desde su fundación hasta 2009, esta entidad se benefició de los fondos de la cooperación internacional, provenientes sobre todo del Ayuntamiento de Madrid (España) y ofreció un sinnúmero de servicios especializados de acogida, asesoría legal, asistencia humanitaria y psicológica, con el fin de asegurar el ejercicio y goce de los derechos de quienes se encontraban en esta condición.

Por las mudanzas registradas en su panorama migratorio, la ciudad ha dejado de ser mayoritariamente expulsora, convirtiéndose más bien en receptora de flujos de inmigrantes, refugiados y retornados, amén de territorio de tránsito, trata y tráfico de personas. A resultas de este proceso, los beneficiarios de sus servicios han cambiado, al igual que sus necesidades. Durante nuestra permanencia en la ciudad capital, el Área de Movilidad Humana estaba experimentando un gran proceso de transformación que incluía, por un lado, la construcción participativa (con todos los grupos involucrados) de una nueva propuesta capaz de sustituir la Ordenanza 271, y por otro, la construcción de una agenda de servicios y atención integral para los grupos vulnerables, que superase la formulación de respuestas focalizadas en pos de políticas universales. Ello se debió a que nuestra visita coincidió con el inicio de una nueva administración municipal elegida en los comicios de febrero de 2014.

La idea de fondo de esta entidad es sustituir la concepción de la “Casa del Migrante” por “Casas de la Inclusión”, donde todos puedan encontrar respuestas ante sus necesidades. El alcance de estas metas es todavía embrionario; en el momento de nuestra intervención toda la labor de la entidad consistía en transversalizar la política en materia de movilidad humana hacia otras instancias, a la vez de formar y sensibilizar a los funcionarios y a la población local sobre los derechos de las personas en situación de movilidad humana. El único servicio a disposición de este grupo de personas era un Telecentro<sup>192</sup> que funcionaba en un sector de la ciudad (Delicia), y a través del cual los migrantes podían comunicarse con los parientes o familiares dejados atrás. Es significativo que, en virtud del nuevo panorama migratorio del país, el mismo centro haya sido utilizado inicialmente por los familiares de migrantes ecuatorianos, luego por los refugiados, especialmente de nacionalidad colombiana, y que en los días actuales sus principales usuarios sean los ciudadanos haitianos en tránsito hacia Brasil, Estados Unidos, Canadá y otros destinos.

[...] Cuando se crea la Casa existían los fondos de la cooperación internacional del Ayuntamiento de Madrid (...) Después ha sido más bien el ACNUR el que ha apoyado con el tema de la asistencia legal, pero que se suspendió recientemente (...) y básicamente con lo que nos quedamos es con el tema de transversalización con las instancias municipales, la promoción de

---

<sup>192</sup> Los Telecentros comunitarios en la capital ecuatoriana fueron concebidos desde 2003 en el marco del programa local “Quito Digital”. Los mismos fueron propuestos como espacios de encuentro y formación colectiva, capaces de permitir el acceso a internet y la inclusión digital de personas con bajos recursos residentes en la ciudad. De esta forma, al ser proyectos sociales, financiados con fondos públicos y privados, o recursos provenientes de alianzas con organizaciones de la sociedad civil, dichos espacios se plantearon desde el inicio objetivos más ambiciosos que los locutorios públicos o cibercafés.

los derechos, la coordinación hacia afuera con instituciones públicas y privadas y el Telecentro que, como te cuento, funciona en la Delicia para que los migrantes puedan comunicarse con su familia (...) (II11-24-07-2014).

En congruencia con otros gobiernos seccionales, el Distrito Metropolitano de Quito también coordina sus actividades y ejecuta sus programas en articulación con diversos actores privados, de la sociedad civil y del Gobierno nacional. Con este último existen, no obstante, algunas fricciones como reflejo de las diversas líneas políticas que cada uno sigue. En tal sentido, aquí como en la Unidad de Movilidad Humana provincial, también se hicieron visibles algunas lamentaciones respecto al escaso apoyo que reciben y a la ausencia de un mecanismo rector de la política pública en esta materia tras la desaparición de la SENAMI. Ambos elementos corresponderían, según su lectura, a la progresiva pérdida de importancia que ha experimentado la movilidad humana en el gobierno dirigido por Alianza País, disminución especialmente visible después de haber vivido un “periodo de gloria” que posibilitó, entre otros logros, la aprobación de la Constitución de 2008 y el involucramiento de numerosos actores en la defensa y promoción de los derechos de los migrantes.

Junto a las experiencias apenas examinadas, otro ejemplo de gobierno local que desarrolla acciones relevantes de cara a la movilidad humana es la **Alcaldía de Cuenca**. La misma dispone de una *Casa del Migrante* fundada en 2007. La entidad, es resultado del trabajo de organizaciones civiles y de la sensibilidad de los dirigentes locales frente a fenómenos como la emigración irregular, la presencia de familias transnacionales, el retorno, la trata y el tráfico de personas que caracterizan a uno de los entornos con mayores secuelas del hecho migratorio en el país. Para ilustrar su misión, en un cartel y en folletos informativos de la institución podía leerse durante nuestra visita: Casa del Migrante. “Lugar de encuentro de los que se quedaron, a la espera de quienes se fueron”. La Casa, actualmente también denominada Centro de Movilidad Humana e Interculturalidad, forma parte de la Dirección de Desarrollo Social y Económico de la Secretaría de Desarrollo Humano de la Alcaldía de Cuenca y su trabajo, cuyos impactos se extienden más allá de su circunscripción territorial, se divide en cuatro grandes ejes (ver cuadro 13).

**Cuadro 13. Ejes de actuación de la Casa del Migrante de Cuenca.**

<b>1) Acogimiento</b>	Acogimiento de personas en movilidad humana y sus familias; fortalecimiento organizacional, apoyo.
<b>2) Servicios</b>	<i>Apoyo psicológico:</i> Psicodiagnóstico; intervención psicológica, individual, familiar y grupal. <i>Asesoría Legal:</i> Asesoramiento legal en asuntos migratorios y laborales: derechos migratorios, formas de legalización de extranjeros, asuntos civiles y penales, de la niñez y de la adolescencia. Ubicación de ciudadanos detenidos en Estados Unidos. Información sobre procesos de deportación. <i>Servicio Social:</i> Informes socioeconómicos. <i>Infocentro:</i> Consultas online; comunidades virtuales, capacitación.
<b>3) Desarrollo Económico y productivo</b>	Asesoramiento para emprendimientos productivos; apoyo en la implementación de granjas integrales; capacitación en temas productivos.
<b>4) Capacitaciones, Sensibilizaciones, Eventos</b>	Divulgación de derechos constitucionales para personas en situación de movilidad humana; organización de actividades culturales, festivas y de formación en materia de movilidad humana y derechos.

Elaboración propia. Fuente: Casa del Migrante de Cuenca.

Desde su creación este espacio impulsó un proceso de inclusión de la movilidad humana en la agenda local de políticas públicas que fue recogido en 2010 por la Ordenanza 292. La misma, siguiendo el ejemplo quiteño, establece un Sistema de Protección y Desarrollo Integral de los y las Migrantes en el territorio, conformado por las siguientes instancias: la Asamblea General; el Consejo de Protección y Desarrollo Integral de los y las Migrantes del Cantón Cuenca; las Redes de Servicios a los Migrantes y sus Familias; las Comisiones Consultivas; la Secretaría Ejecutiva y una Bolsa de Empleo y Trabajo. A partir de sus disposiciones fue establecido, además, un Fondo Social Local para la Protección de los migrantes y sus familiares en Cuenca, integrado por las aportaciones del municipio, entidades gubernamentales y recursos de organizaciones sociales o de la cooperación internacional. Con el inicio de la actual administración (elegida en febrero de 2014), el GAD municipal de Cuenca está redefiniendo estos espacios y dispone actualmente de una Comisión de Migración integrada por tres concejales que buscan diseñar medidas acordes a las demandas de la población migrante.

[...] Nosotros tenemos (...) una Comisión de Migración (...) La municipalidad en años anteriores creó la Casa del Migrante, pero ahora desde este espacio de la Concejalía, queremos construir propuestas no, que miren a darle funcionalidad desde esta perspectiva, viendo la migración como un problema social no, que se mantiene (...) Un tema de gran

importancia para nosotros es la migración digamos, no ilegal, sino más bien clandestina (...) Nosotros tenemos una normativa interna del GAD municipal para trabajar en el tema y está dentro del sector social porque estamos hablando de personas, de falta de empleo, de factores que hacen que las personas abandonen el país (...) Ahora, a la par tenemos también el hecho de la inmigración y el impacto social que implica no (...) (II17-05-08-2014).

Tanto el Centro de Movilidad Humana como la Comisión de Migración, tienen por objetivo ofrecer asistencia y protección para las personas involucradas en el fenómeno migratorio con necesidades diversas, pero dentro de un marco más amplio de protección de derechos. Empero, como en el caso de los gobiernos anteriormente descritos, Cuenca afronta importantes alteraciones en el escenario migratorio, cuyos elementos más sobresalientes quizá sean la persistencia de importantes flujos de emigración no autorizada en dirección a Estados Unidos y de familias transnacionales, junto al creciente arribo de refugiados y una notable presencia de población del circuito Norte-Sur. La mayor parte de las personas que ha decidido establecer su residencia en esta circunscripción de manera permanente, proviene básicamente de Estados Unidos y Europa. Su perfil incluye jubilados, estudiantes, profesionales y aventureros en general que buscan mejores días en su territorio. El arribo de esta población, que como vimos en el capítulo IV es consistente, ha producido numerosos desafíos para la municipalidad. Así, además de los programas de atención, asistencia o promoción de derechos, normalmente ofrecidos para los grupos de población en movilidad humana, el gobierno municipal debe también afrontar efectos de naturaleza económica y social asociados a estos flujos. Uno de ellos es el incremento de los precios de bienes o servicios locales, gracias a la mayor recepción de divisas que acompaña estas corrientes, y que se expresa sea bajo forma de salarios o jubilaciones.

En el transcurso de nuestro trabajo de campo, al igual que en las experiencias anteriores, la Casa del Migrante de Cuenca estaba atravesando un periodo de reestructuración debido a cambios en sus autoridades, derivados a su vez, de los resultados electorales de 2014. Según nuestros informantes, los mismos estaban aconteciendo para poder ofrecer servicios “más acordes a la nueva realidad migratoria local”. Hubo, no obstante, otros dos elementos comunes con los espacios antes descritos. En primer lugar, la señalación de baja coordinación con organismos del Gobierno central -ausentes desde su punto de vista- frente a lo cual, los espacios locales debían asumir mayores responsabilidades, a pesar de sus límites presupuestarios y de



atribuciones. En segundo lugar, las dificultades de trabajo con estas mismas entidades, en razón de que las autoridades que dirigen en nuestros días la municipalidad son miembros de formaciones políticas no alineadas con Alianza País.

Sumado a estos casos, otros gobiernos seccionales realizan con empeño trabajos de acogida, atención y asistencia para las personas en situación de movilidad humana; algunos cuentan con reglamentos, ordenanzas, espacios o proyectos específicos para este fin, y otros, disponen de comisiones o autoridades que trabajan con estos grupos de personas, dentro del más amplio proceso de tutela de población vulnerable. Los ejemplos más destacados se encuentran en las provincias y municipios de la frontera norte en proximidades de Colombia, pero abundan también los casos en regiones más centrales, que bien se caracterizan por fuertes flujos de emigración (regular y no autorizada); que en los últimos años han recibido importantes contingentes de población retornada, inmigrantes y refugiados; o que registran índices significativos de población víctima de trata y tráfico de personas. En el primer caso, es sobresaliente la experiencia de los gobiernos provinciales de Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Esmeraldas y de algunos gobiernos municipales como Ibarra, Esmeraldas, San Lorenzo o Tulcán. En el segundo caso, merecen destacarse las acciones desarrolladas en las provincias de Chimborazo, Cañar y Guayas, al igual que la de municipios como Chunchi o Guayaquil. Existe, asimismo, un trabajo digno de resaltar en provincias como Loja, El Oro o Zamora Chinchipe, ubicadas en la frontera sur del país colindante con Perú, principalmente en lo que concierne a la inmigración laboral y a la trata y tráfico de personas.

No obstante, buena parte de la labor realizada por estos gobiernos seccionales es aún incipiente y está subordinada a la recepción de fondos: de carácter estatal o proveniente de agencias, organizaciones internacionales y entidades como la ACNUR, el PNUD o la cooperación bilateral o multilateral. Es innegable, su interés por promover el involucramiento de estos entes en el diseño y ejecución de políticas públicas sobre movilidad humana. A título ilustrativo, en septiembre de 2014, se celebró el Foro Nacional: “El Rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el ámbito de la Movilidad Humana: políticas públicas y marco normativo”, promovido por diversas entidades como las Prefecturas de Pichincha e Imbabura en el marco del CONGOPE y otras instituciones como la Defensoría del Pueblo, o la Comisión Especializada de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional.

Una contribución insoslayable es también la de la **academia ecuatoriana**, sobre todo, la de instituciones como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Universidad Andina y la Universidad Central del Ecuador (UCE). Desde que se produjo la estampida migratoria, dichas entidades dirigieron sus esfuerzos a la comprensión en primer lugar del fenómeno y, posteriormente, de sus rasgos, impactos y evolución. En articulación con ONGs y demás organizaciones sociales, gracias a su ahínco, en las últimas décadas el conocimiento sobre la movilidad humana en el país ha registrado un crecimiento exponencial, al igual que la cantidad de cursos, foros, y ámbitos de discusión que abordan esta problemática en todas sus aristas. Ecuador ha pasado así de ser un país marginal en la producción académica sobre migraciones, a representar uno de los puntos más efervescentes de la reflexión en esta materia a nivel regional. Así y todo, su contribución se extiende a la formulación de insumos para el diseño e implementación de política pública, siendo también numerosos los trabajos realizados en el marco del seguimiento y evaluación del quehacer público en materia de movilidad humana: bien para comprender o elucidar aspectos específicos respecto al proceso (género, etnia de los migrantes, retorno, proyectos de migración y desarrollo, etc.), bien para arrojar luz sobre el cumplimiento de la normativa en derechos humanos, o exponer las contradicciones e inconsistencias entre el discurso y la práctica estatal.

[...] Las universidades de posgrado, tanto la Andina como la FLACSO desde el momento de la gran efervescencia del tema desde finales del 2000...ha habido una presencia del tema (*migraciones*) en debates, en procesos de formación y en producción de conocimiento bastante importante (...) Las dos universidades tenemos un ojo de seguimiento del proceso que ha producido un conocimiento que hace 20 años no se trabajaba para nada en el país [...] (OP1-22-07-2014).

En este apartado no pueden faltar tampoco las **organizaciones sociales** presentes en el país, que llevan a cabo un trabajo fundamental en la promoción de derechos, y en la prestación de auxilio para las personas en situación de movilidad humana. La importancia de estos actores radica en que desempeñan su labor a partir de una lectura integral del proceso migratorio. De ahí que, su tarea no se restrinja solo a las esferas apenas mencionadas, sino que comprenda también actividades como la producción de conocimiento cuantitativo y cualitativo, la publicación de informes y material volcado a sensibilizar a la población y amenizar la convivencia intercultural; la promoción de foros de discusión y espacios de debate como las mesas de movilidad humana realizadas a nivel local y nacional; la ejecución de proyectos con fondos propios o provenientes de

la cooperación internacional; y finalmente, la denuncia del incumplimiento de las obligaciones del Estado, la violación de derechos de personas en situación de movilidad humana, y la presión a favor de normativa humanista y acorde con el marco internacional de derechos humanos. Entre las principales organizaciones con actuación relevante en el país constan la acción de Cáritas, la Pastoral de Movilidad Humana, el Servicio Jesuita a los Refugiados (SJR), la Misión Scalabriniana en Ecuador, la *Catholic Relief Services* (CRS) y el Grupo Social Fondo Ecuatoriano *Populorum Progressio* (GSFEPP), desde el punto de vista religioso. Existen además numerosas instituciones nacionales e internacionales que desempeñan también un papel vital como la Fundación *Asylum Access*; el Consejo Noruego para Refugiados (NRC); la Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados (HIAS); la Fundación Esquel, entre otras. Varias de ellas mantienen programas de atención para la población emigrante y sus familiares, o han creado acciones dirigidas a atender a la población ecuatoriana retornada del exterior, pero su principal núcleo de atención son los inmigrantes y refugiados, sin que se desconozcan otros fenómenos significativos a nivel nacional como la trata y el tráfico de personas.

En tal sentido, aunque varias de estas organizaciones reconozcan los progresos estatales en relación a la movilidad humana, manifiestan también preocupación por las significativas diferencias que existen “entre el discurso y la práctica”, principalmente en lo que concierne la inmigración, el tránsito y el refugio. Las opiniones mayoritarias señalan que tras la entrada en vigor del Acuerdo de Residencia del Mercosur, se han realizado diversos avances respecto a la protección y el respeto de los derechos de los migrantes provenientes de países vecinos pero, por otro lado, ello ha conllevado el refuerzo de los controles hacia los flujos originarios de destinos extraregionales. Pese a que el país cuenta con una normativa garantista a nivel constitucional, varios testimonios afirman que en verdad permanecen diversos abusos e incumplimientos de derechos como consecuencia de normas con visiones securitistas, que como vimos en apartados precedentes, fueron formuladas en la década de los setenta y están

profundamente influenciadas por el contexto de la Guerra Fría y de la vigencia de la Doctrina de Seguridad Nacional.<sup>193</sup>

Así, no obstante las consignas constitucionales de ciudadanía universal, del reconocimiento del derecho a migrar y del “progresivo fin de la condición de extranjero”, en el día a día del país se verifican detenciones temporales y confinamiento en espacios exclusivos para ciudadanos foráneos,<sup>194</sup> deportaciones y otras vulneraciones de derechos de acuerdo al estatus migratorio de las personas. Gran cantidad de estos sucesos, en opinión de nuestros informantes, parece responder al desconocimiento de las normas por parte de funcionarios públicos y de la ciudadanía en general, pero en otras ocasiones están estrechamente vinculados con problemas como la xenofobia o la corrupción de servidores públicos e instituciones, aunque existe también notificación de casos de deportación por motivaciones políticas. Es constante, en este sentido, la referencia de atropellos de varia naturaleza; la incertidumbre jurídica y administrativa para grupos como los solicitantes de asilo; la negación de acceso a servicios; la discriminación imperante en esferas como el mercado de trabajo; el cobro de precios elevados para la realización de trámites administrativos; y finalmente, la escasa sensibilidad demostrada por algunas autoridades que muchas veces solicitan el regreso de los solicitantes de asilo a sus países de origen, con el fin de obtener documentos, inclusive sabiendo que volver, para muchos de ellos, implica poner en riesgo en su vida.

[...] Ecuador tiene cosas muy positivas pero, por otro lado, sí hay casos de vulneración de derechos (...) Hay problemas también en acceso a los servicios (...) Es interesante porque se respeta la deportación de gente con otras visas que con las visas de refugio. A veces, en una noche a una persona con la visa de refugio le deportan (...) Hay mucha gente que está siendo deportada en los mismos aeropuertos, gente de afuera (...) Los solicitantes de asilo tienen menos derechos que los refugiados. Están como en una situación de limbo, no les contratan por ese motivo. En Ecuador no hay forma de naturalizarse sino es por naturalización. Se dificulta mucho el proceso, es muy complejo debido a los documentos y es caro, cuesta entre 1.300 y 1.400 dólares (...) Hay documentos que caducan en dos meses, no hay seguridad jurídica, después de la renovación, a veces les revocan la visa (...) (OP9-21-08-2014).

---

<sup>193</sup> Reportes exhaustivos y actualizados de estos hechos pueden consultarse en los Informes Sombra sobre el estado del cumplimiento de los derechos humanos en Ecuador; en publicaciones sobre la aplicación de la Convención de Trabajadores Migratorios y sus Familias; y en Informes sobre Movilidad Humana, elaborados por la Universidad Andina y otras instituciones, con el apoyo de organizaciones civiles internacionales y organismos de cooperación internacional. De la misma forma, es posible obtener un panorama general sobre la condición de los ciudadanos originarios de otros países en Ecuador, a través de informes y publicaciones periódicas generadas por la Defensoría del Pueblo.

<sup>194</sup> Un ejemplo de este tipo de espacios es el Hotel Carrión en Quito donde decenas de ciudadanos extranjeros se mantienen confinados temporalmente a la espera de su deportación. El Hotel, a cargo del Ministerio del Interior funciona desde 2013 y está fuertemente resguardado por la policía nacional.

[...] ¿En la práctica qué va quedando de lo que se dijo en la Constitución? Casi nada (...) Recién se expulsó a un joven estudiante, a un voluntario norteamericano,<sup>195</sup> ya. Hace un mes...le expulsaron, y no es porque no tenía los papeles en regla, le quitaron la visa. La noche, cuando le detienen en la policía migratoria le dicen: usted tiene visa hasta octubre. Al día siguiente, en la Cancillería le quitan la visa y le dan una carta, diciéndole que le quitan la visa y que sus derechos humanos están en riesgo...así textual, que no van a ser respetados, en un país que establece la ciudadanía universal. Entonces uno se pregunta ¿en qué estamos? (OP5-18/08/2014).

Como advertimos líneas atrás, estas organizaciones realizan un trabajo de defensa, promoción de derechos y presión a favor de los migrantes, en coordinación con las instituciones estatales, la academia, organismos civiles y entidades de cooperación internacional. En varias ocasiones sus representantes lamentaron, sin embargo, desconocer las acciones desarrolladas por el Gobierno nacional por falta de comunicación o articulación con sus instituciones. Dos elementos se evidenciaron como responsables de este proceso. En primer lugar, la aparente paralización de la política pública en materia de migraciones tras la reconversión de la SENAMI en Viceministerio de Movilidad Humana. En segundo lugar, la existencia de límites formales o simbólicos a su participación en procesos de decisión o elaboración de medidas respecto a los desplazamientos humanos. Una opinión generalizada fue, por ejemplo, que desconocían el contenido de la actual propuesta de Ley de Movilidad Humana, y de que aunque su contribución había sido relevante en otros proyectos, en el promovido por la Cancillería estaba siendo menos expresivo.

[...] La Defensoría del Pueblo hizo un borrador (*de la Ley de Movilidad Humana*) en el que colaboramos, pero de la que no hemos sabido más (...) No sabemos actualmente qué es lo que está haciendo la Cancillería, si la va a recortar, reformar o no. En las mesas que hemos hecho, en algunos casos sí con buena calidad y en otros no, porque nos dan tiempo limitado, una hora y quince minutos para que elaboren una propuesta quince personas (OP6-19-08-2014).

---

<sup>195</sup> De acuerdo a los diarios La República (20/07/2014) y Planv (24/07/2014), el caso en cuestión se refiere al ciudadano norteamericano Oliver Utne, activista medioambiental y voluntario de la Fundación Pachamama, clausurada por el Gobierno ecuatoriano en 2014 en cumplimiento del Decreto 16 emitido el año anterior. Tras el cierre de la organización, la visa de Utne no fue renovada y, en una controvertida sucesión de eventos y declaraciones paradójicas, el mismo fue “invitado” a abandonar el país para “evitar que debido a su situación irregular sea víctima de posibles violaciones a sus derechos humanos”. Los acontecimientos que determinaron la salida del país de Utne son una muestra de las incoherencias entre el discurso y la praxis en relación a los derechos de los inmigrantes en Ecuador, pero lamentablemente no son los únicos. En agosto de 2015, la académica franco-brasileña Manuela Picq legalmente residente en Ecuador, también fue detenida durante una manifestación pública y posteriormente abandonó el país, tras la revocación de su visa y la no reactivación de la misma. Desde el punto de vista político cabe señalar que, además de activista y crítica del Gobierno nacional, Manuela es pareja del presidente de la ECUARUNARI, Carlos Pérez Guartambel, una de las principales voces opositoras al proyecto de Alianza País.

No es posible concluir este apartado sin destacar la contribución de **organizaciones y agencias internacionales** como la OEI, la OIM, la OIT, el PNUD y la ACNUR<sup>196</sup>. La OEI tiene un trabajo reciente en materia de migraciones que empezó en 2012, en el marco del proyecto “*One Stop Shops, Sustainable Reintegration for Latin-American Vulnerable Returnees*”, también conocido como proyecto “Ventanillas Únicas”.<sup>197</sup> El mismo, es fruto de la aplicación de la Directiva de Retorno Europea por parte de los países miembros y de la creación del Fondo Europeo para el Retorno aprobado en 2007, con el objetivo de mejorar la gestión del retorno de ciudadanos a sus países de origen. En su primera fase tuvo una ejecución de veintiún meses, a partir de diciembre de 2012 hasta septiembre de 2014. Enseguida, fue aprobada una segunda fase que se extenderá hasta septiembre de 2016. La OEI es el ente coordinador y promotor del proyecto y tiene como socios al Instituto para la Cooperación Económica Internacional de Italia (ICEI) y a la Asociación de Cooperación Bolivia-España (ACOBEB). Cuenta, además, con dos entidades asociadas que son el Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España y la Red Italiana para el Retorno Voluntario Asistido (Proyecto RIRVA).

A lo largo de nuestra investigación, la sede de la institución en Quito llevaba a cabo actividades de atención y asesoría para las personas retornadas, además de prestar en algunos casos ayudas de naturaleza económica consistentes en becas de 600 euros otorgables en una sola ocasión. En lo específico, la institución ofrece información y apoyo en procesos de reinserción económica y social, diseñando junto a los usuarios un itinerario personalizado de reinserción. Dicho itinerario puede estar conformado - dependiendo de las necesidades de cada caso- por atención psicológica, tareas de elaboración de hojas de vida, procedimientos de matriculación escolar para los hijos de quienes vuelven y búsqueda de ofertas de empleo.

Como resultado de acuerdos con otras instituciones públicas (Defensoría del Pueblo, Gobierno Provincial de Pichincha, etc.) y en articulación con ellas, la OEI encamina también a la población atendida, hacia servicios de asistencia psicosocial y jurídica ofrecidos por estos organismos. No obstante, una de sus aportaciones más

---

<sup>196</sup> Debido a los límites de nuestro trabajo, no estudiaremos aquí las líneas de acción de esta agencia, pero es imposible desmerecer su importancia y contribución a la política migratoria del país en relación al refugio, al igual que su trabajo con los numerosos solicitantes de asilo establecidos en el territorio.

<sup>197</sup> Durante los años 2012 y 2013, la OEI también fue responsable por el proyecto “*PTRSI-Eurolatinoamerican System for Professional Training, Return and Sustainable Insertion from Europe to Latin-American*”. El mismo, como su nombre lo indica, tenía por objetivo garantizar el retorno y posterior reinserción sostenible de los migrantes latinoamericanos en situación irregular, mediante la oferta de formación profesional, coordinada por los países de origen y acogida.

relevantes en el momento de nuestra visita, había sido la elaboración de una guía de retorno con servicios e informaciones necesarias para quienes vuelven al país. Hasta entonces dicho documento no existía a nivel nacional, lo que generaba según nuestros informantes, que los ecuatorianos de regreso a casa se sintieran constantemente “perdidos” en su propio país, ya que desconocían su legislación, instituciones y funcionamiento.

[...] Nosotros tenemos (...) el proyecto de Ventanillas Únicas que empezó más o menos en marzo/abril de 2013, cuyo objetivo es apoyar a las personas que han retornado al país (...) Para ello, lo que se ha hecho es que se ha levantado una red de recursos hechos gracias a alianzas, conversaciones con otras instituciones que trabajen el tema de migración (...) Con estas instituciones hemos trabajado para que brinden servicios, si no gratuitos, con mucha ventaja en lo económico, para que se den de manera solidaria con las personas que les enviamos. Lo que hemos hecho a lo largo de este año es una especie de catálogo con los servicios brindados para los migrantes retornados (...) (OP7-20-08-2014).

Otras dos instituciones, cuyo trabajo pudimos conocer de cerca, son el *PNUD* y la *OIM*. Ambas desarrollan actividades de sensibilización, formación, asistencia técnica, transversalización de políticas públicas y del enfoque de derechos humanos en asuntos migratorios, generación de conocimiento sobre el fenómeno y creación de insumos para la institución de normativa. Cuentan, por otro lado, con una sólida trayectoria de proyectos sociales y económicos, fundamentalmente en la frontera norte del país (conformada por las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos), pero también en otras regiones, realizados en el marco de iniciativas de migración y desarrollo y fortalecimiento de capacidades de gobiernos locales para abordar la movilidad humana.<sup>198</sup> Algunas de estas medidas serán ilustradas con mayor detalle en el próximo apartado. Por ahora, es suficiente decir que los mismos acontecen en coordinación con instituciones estatales (ministerios, secretarías, gobiernos seccionales, etc.) y se sirven del apoyo de organizaciones internacionales y entes de cooperación como la Unión Europea, la *United States Agency for International Development* (USAID), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y la AECID; cuya intervención en el país, se registra en el marco de iniciativas de

---

<sup>198</sup> Las funciones de ambas entidades, exceden desde luego estas actividades. La OIM, por ejemplo, desarrolla diversos programas en el país dentro de sus ejes de actuación a nivel mundial, es decir: la reglamentación de la migración, la migración facilitada, la migración forzada y el nexo entre migración y desarrollo. El PNUD, de otra parte, como líder del debate sobre el desarrollo e institución vigilante del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), trabaja en varios frentes que incluyen la reducción de la pobreza; la gobernabilidad democrática; los procesos de empoderamiento de mujeres y minorías; los procesos de recuperación y prevención de crisis; programas de medio ambiente, energía y gestión de riesgos y desastres, etc. No obstante, a los fines de nuestro trabajo hemos optado por explicitar solo aquellos programas directamente vinculados con nuestro objeto de estudio.

cooperación de carácter bilateral y multilateral, coordinadas por la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI).

Adicionalmente, la OIM ejecuta también programas de asistencia con personas en necesidad de protección internacional; proyectos de prevención y coordinación institucional en el marco del combate a la trata y tráfico de personas; y en el ámbito del retorno, programas de asistencia y reintegración para retornados. En el marco de estas iniciativas, desde 2003 se ha desarrollado a título ilustrativo el Programa de Retorno Voluntario de Inmigrantes desde España (PREVIE), dirigido a inmigrantes no europeos en estado de vulnerabilidad social que deseen regresar de forma voluntaria a su país de origen. Este proyecto es financiado por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y desarrollado por la OIM, en colaboración con el Ministerio del Interior en España e instituciones locales como la ex SENAMI y hoy Viceministerio de Movilidad Humana, en los países de origen de los flujos. Comprende actividades que van desde la preparación del viaje y la tramitación de la documentación necesaria para el retorno en el país de asentamiento, a la compra de billetes aéreos, traslado y posterior reintegración al Estado de origen. Una vez en Ecuador, las ayudas consisten en la acogida, asesoría legal, atención psicológica, asistencia técnica, y algunas veces, en pequeñas ayudas económicas para comenzar proyectos de micro emprendimiento. Programas semejantes se registran también en otros países como Italia, Francia o Inglaterra.

[...] (*El PNUD trabaja en*) la Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo que tiene como objetivo promover, o potenciar mejor dicho, los lazos positivos que existen entre migración y desarrollo pero a nivel local (OP3-01-08-2014).

[...] (*En la OIM*) tenemos el programa de asistencia a retornados voluntarios (...) Trabajamos con el Ministerio de Relaciones Laborales, trabajamos también con el Ministerio del Interior en tema de tráfico y trata de personas (...) Actualmente estamos trabajando en el proyecto de Migración y Desarrollo del PNUD (...) En el tema de migración y desarrollo estamos... trabajamos también en referencia al cambio climático (OP8-20-08-2014).

A modo de cierre, precisamos destacar que también merecen un abordaje propio, algunas figuras y entes con influencia directa e indirecta en la política migratoria del país. Un ejemplo son las **agrupaciones políticas ecuatorianas** como el Partido Social Cristiano (PSC), el Partido Sociedad Patriótica (PSP) o el Movimiento Político Creando Oportunidades (CREO). Algunos de los miembros de estas formaciones, y en ocasiones sus máximos representantes, han visitado a las principales comunidades de ecuatorianos



residentes fuera del país, recogiendo algunas de sus ideas o proyectos, y realizando promesas de campaña. Esta línea de actuación persiste, para varios de ellos, fuera del tiempo de las elecciones, lo que parece denotar la importancia real o simbólica que reviste la emigración nacional. Por otro lado, dicho comportamiento podría también explicarse en virtud de que el actual presidente Rafael Correa abrió una probable ventana de oportunidades para los líderes políticos del país, quienes no por casualidad, reproducen su estilo en el exterior, organizando eventos festivos que propician un mayor contacto físico con las comunidades de expatriados. Sea cual fuere la explicación para estos sucesos, lo cierto es que evidencian, si no líneas de continuidad entre la política migratoria actual y la futura, por lo menos, la permanencia del tema en la agenda pública.

Una constante en los documentos que alimentan la política pública migratoria en Ecuador es también la referencia a las reformas promovidas por países vecinos, que como Argentina, dieron inicio a un ciclo de abordajes del hecho migratorio desde una perspectiva de derechos humanos. Otros actores con relevante influencia son los procesos regionales de integración como la CAN o el MERCOSUR y los Foros sobre migraciones con los que cada uno de ellos cuenta; organizaciones, procesos intergubernamentales y comisiones como la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la OEA o la División de Población de la CEPAL; los mecanismos de diálogo y concertación política como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); y los espacios de debate o procesos regionales consultivos como la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) o la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM). Los frutos de estas “ágoras” de discusión han influenciado el país y han producido no pocos efectos, especialmente si se piensa en las decisiones tomadas en el seno de la CAN, o en las declaraciones de principios y los compromisos asumidos en el marco de la CSM y del MERCOSUR, que revisamos anteriormente.

En lo que concierne a la migración, su principal contribución ha sido la adopción del enfoque de derechos en el tratamiento de la movilidad humana y el fomento de su adopción por parte de los países miembros. Al mismo tiempo, su rol ha consistido también en impulsar el enfoque de migraciones y desarrollo superando, sin embargo, las perspectivas de corte esencialmente económico. Se han incorporado, de esta forma, visiones más integrales que valoran los conocimientos de los migrantes, su experiencia y expectativas, haciendo hincapié para ello, en los posibles beneficios de estas variables

para todos los Estados involucrados. Como comentamos en el capítulo II, otros espacios, a través de los cuales dicha relación ha sido fomentada desde visiones heterogéneas, han sido el Foro, el Diálogo de Alto Nivel y la Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo. A título ilustrativo podemos aquí destacar dos declaraciones formuladas en el ámbito de la CSM y del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo. En la primera, emitida en 2009 durante la IX CSM celebrada en Quito, los países miembros se comprometían a: «contribuir activamente a la promoción de nuestros emigrantes como actores, políticos, económicos, culturales y científicos, fundamentales para impulsar procesos de desarrollo humano en las sociedades de origen y destino». Por su parte, en la Declaración del Diálogo de Alto Nivel celebrado en Nueva York en 2013, los países participantes, entre los que se encontraba Ecuador, reconocieron la incidencia de la migración internacional sobre el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino, sus relevantes contribuciones en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y al alcance del desarrollo sostenible, al tiempo que reiteraron su compromiso por la inclusión de este nexo en la agenda de desarrollo post 2015.

A partir de estas premisas, pasaremos ahora a analizar las formas a través de las cuales el vínculo entre migraciones y desarrollo adoptado por el Estado ecuatoriano se ha expresado a lo largo del periodo 2007-2014. Serán entonces expuestos los principales programas formulados con esta óptica intentando aproximarnos, en la medida de lo posible, a sus resultados.

#### 5.4 PRÁCTICA DEL ENFOQUE DE MIGRACIONES Y DESARROLLO EN LA POLÍTICA MIGRATORIA ECUATORIANA

Recapitulando lo que hemos comentando a lo largo del texto, el vínculo entre migraciones y desarrollo, especialmente en lo que concierne a la emigración, ha formado parte de la política migratoria ecuatoriana, desde que se generaran respuestas de orden público ante la expatriación masiva de ciudadanos ocurrida a finales de los años noventa. La mencionada relación constituye uno de los ejes permanentes de la política migratoria, que junto al abordaje de derechos, manutención de lazos con la diáspora y prevención de la emigración irregular, se sumaron al enfoque de control y seguridad, prevalente en la legislación ecuatoriana sobre migración y extranjería desde la década del setenta. De acuerdo a la exposición que realizamos en el capítulo I, el

nexo entre migración y desarrollo tiene múltiples focos, a saber: las remesas, las diásporas, las migraciones cualificadas y de retorno, y el codesarrollo (ver gráfico 16). Cada uno de ellos, en diversos niveles y bajo múltiples puntos de vista, puede incidir tanto en el bienestar de los países de origen como en el desarrollo de las sociedades de acogida.

**Gráfico 16. Expresiones del vínculo entre migración y desarrollo.**



Elaboración propia.

En lo que concierne los efectos sobre el país de origen de la emigración, las opiniones sobre este vínculo oscilan entre quienes consideran que las variables apenas expuestas pueden alimentar su desarrollo, impedirlo o hacerlo posible bajo ciertas condiciones. El Estado ecuatoriano no ha permanecido ajeno a estas posturas: bien sea estableciendo miradas más o menos optimistas sobre el impacto de la emigración en el desarrollo nacional, o formulando políticas en grado de utilizar el potencial que esta ofrece; los diversos gobiernos que se han sucedido en el poder desde la crisis de finales del siglo XX, jamás han excluido de sus cálculos los posibles beneficios que la salida de población podría proporcionar a la economía y a la sociedad nacional en su conjunto. Desde diversos abordajes, lo que ha variado según el régimen vigente, ha sido el grado de importancia atribuido al vínculo y el conjunto de medidas desplegadas para aprovecharlo lo que ha provocado, entre otros efectos, que por momentos este lazo sea el *leitmotiv* de la política migratoria y algunas veces un mero apéndice.

[...] Dentro de la política migratoria, el vínculo migración y desarrollo es una constante que empalidece y brilla...en tiempos empalidece y en tiempos brilla, nunca se pierde (II12-24-07-2014).

Tal como pudimos comprender en apartados previos, uno de los factores que más interés suscitó inicialmente en el caso ecuatoriano fueron las remesas. Como corolario, en 2002 se creó el Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias, que si bien no llegó a concretarse, contemplaba entre otros elementos, diversas medidas tendientes a promover la inversión productiva de estos rubros y la constitución de pequeñas y medianas empresas en los contextos de salida de los flujos de población. En 2008, bajo el gobierno de Alianza País, dicho programa fue transformado en el Fondo para el Desarrollo Humano del Migrante Ecuatoriano y sus líneas guías experimentaron un vuelco profundo. El Fondo establece, por ejemplo, la asistencia a ecuatorianos migrantes y sus familias en situación de vulnerabilidad, privilegiando medidas que garanticen el ejercicio de sus derechos y el alcance de su desarrollo humano. De esta manera, si bien se contempla la mejoría de las condiciones económicas con el fin de promover el bienestar de los migrantes y sus familiares, esta medida tiene cabida dentro de un marco más amplio de promoción de derechos sociales y de atención, que prevé inclusive la destinación de recursos para atender casos de emergencia y posibilitar la repatriación de cadáveres de ciudadanos expatriados.

Las medidas apenas descritas, se inscriben en la perspectiva de desarrollo humano, adoptada por el gobierno de Alianza País y plasmada en términos teóricos en documentos como el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (PNDHM) y la Constitución de Montecristi, antes examinados. Conjuntamente con el enfoque de derechos, la perspectiva del desarrollo humano permitió la promoción de políticas a favor de los emigrantes y sus familiares, el fomento de vínculos con Ecuador y la atención a la familia transnacional. En términos prácticos, la adopción de este abordaje implicó también una transformación de concepciones prevalentemente economicistas, especializadas en las remesas, o en posibles aportaciones financieras y productivas de los emigrantes a través de, por ejemplo, proyectos de codesarrollo. Los ecuatorianos en el exterior se convirtieron principalmente en actores transnacionales sociales y políticos y, aunque continuaron siendo vistos como agentes de desarrollo, el abanico de posibilidades que ofrecían se amplió para incluir además de las remesas y los proyectos de codesarrollo, otros posibles beneficios de las diásporas, la migración de retorno, y finalmente, de la emigración cualificada. Al mismo tiempo, se formularon -

sobre todo a lo largo del periodo 2007-2011- diversas estrategias cuyo fin era desarrollar las áreas de alta densidad migratoria y transformar sus características para que sus habitantes pudiesen tener buenas condiciones de vida y una permanencia digna. El desarrollo humano, a partir de estas consideraciones entrañaba dos campos de acción: primero un trabajo interno, concentrado sobre los territorios y comunidades de origen de la emigración para convertir la salida del país en una elección, antes que en la única alternativa de sobrevivencia; y segundo, una labor externa, orientada a valorizar las capacidades de los expatriados en sus nuevos países de destino, así como a impulsar la canalización de sus recursos y conocimientos a favor del desarrollo ecuatoriano.

[...] La constitución fundamental de la persona migrante la establecimos como una triple dimensión. Primero, como sujeto de derechos, segundo, como actor de desarrollo, y tercero, como actor político (...) Ya no es el desarrollo económico, sino el desarrollo humano el centro de la política migratoria [...] (II18-11/08/2014).

Cabe destacar, no obstante, que en los inicios del gobierno de Alianza País se barajaron diversas opciones económicas que vinculaban a los emigrantes y sus recursos al desarrollo local y nacional. En esta línea, se contemplaron alternativas que incluían de forma amplia a las remesas o las inversiones en bienes y servicios generadas con los recursos de los emigrantes. Las propuestas buscaban incentivar financiaciones productivas con estos ahorros, evitando el uso exclusivo de las remesas en gastos corrientes o en la compra de artículos importados. Se trataba, por consiguiente, de reproducir la experiencia de programas de remesas exitosos, aplicados en países como México para dinamizar las economías locales, generando al mismo tiempo, oferta laboral y condiciones financieras más apropiadas para sus habitantes. Con esto se pretendía, entonces, alcanzar un doble objetivo: detener la fuga de personas y brindar condiciones socioeconómicas estables, en grado de garantizar la subsistencia de quienes permanecían en el territorio.

Otros proyectos inicialmente sopesados fueron el apoyo a la construcción de viviendas y el fomento de la promoción turística y comercial del país por medio de la diáspora. El primero, conjuntamente con los planes de inversión productiva de remesas, pretendía aumentar el bienestar de la población residente en Ecuador, al tiempo que favorecía las motivaciones para el regreso voluntario de los ecuatorianos, en condiciones capaces de permitirles una mejor integración sociolaboral. El segundo foco de acción tenía por meta movilizar a los ecuatorianos expatriados, para promover los

atractivos turísticos nacionales y las oportunidades comerciales que ofrecía el país para los inversores foráneos. Ninguna de las tres propuestas tuvo, sin embargo, éxito y lo que prevaleció fue -desde varios puntos de vista-, una mirada asistencialista hacia el fenómeno migratorio impulsada por la ex SENAMI, con escasa participación de otros ministerios y órganos nacionales, capaces de haber podido impulsar una agenda social, pero también económica en relación al fenómeno.

[...] Cuando nosotros estábamos elaborando el Plan de Gobierno, buscábamos mecanismos para que las remesas de los migrantes sean canalizadas a actividades productivas (...) Entonces se hablaba (...) del Plan 2×1, 3×1 (...) Pero eso no prosperó (...) porque quienes estaban al frente no entendieron y no trabajaron para que eso hiciera parte de una real política económica. Eso tenía que haber estado manejado por el Ministerio de Economía, no simplemente por la SENAMI o por el Ministerio de Bienestar Social (...) Transformar a los migrantes en embajadores de nuestro comercio y de nuestro turismo...algo se intentó ya (...) pero no hubo una cosa real. Algún rato planteábamos la posibilidad de que si un migrante construye una casa, que construya dos...que se le dé un crédito para que construya dos para que él se beneficie y se beneficie la comunidad con mayor construcción, mayor empleo, mayor oferta de vivienda...incluso para que tenga un aliciente para regresar (OP5-18/08/2014).

Como veremos a continuación, algunas de las propuestas apenas mencionadas sí encontraron cabida dentro de la política de emigración del gobierno de Alianza País. Se crearon de esta manera, muchos proyectos pensados desde la perspectiva del desarrollo humano y dirigidos tanto a la diáspora como a sus familiares y comunidades de origen que permanecieron en el país. A la par, y de forma creciente, se introdujo también una mirada selectiva de la emigración y del desarrollo, por la que, la mayoría de programas ha sido pensada para colectivos específicos con características muy concretas: migrantes con buenas condiciones financieras o migrantes con altos niveles de cualificación. En esta coyuntura, la ex SENAMI y hoy Viceministerio de Movilidad Humana, en coordinación con otras instituciones del Estado y organismos internacionales, implementaron a lo largo del periodo 2007-2014 diversos planes destinados a fomentar cuatro tipologías de acciones o prácticas: el retorno productivo (cualificado y no), el uso provechoso de las remesas en términos socioeconómicos, la implementación de proyectos de codesarrollo y las aportaciones (reales y simbólicas) de las diásporas. Algunas de estas iniciativas tuvieron vigencia solo durante los primeros años del Gobierno nacional, mientras que otras continúan existiendo pero bajo principios y modalidades distintas. Veámoslas detalladamente y valoremos dichos planes y programas en función de sus resultados.

#### *5.4.1 PROYECTOS DE RETORNO PRODUCTIVO Y DE REPATRIACIÓN DE LA EMIGRACIÓN CUALIFICADA*

En el eje de retorno productivo, uno de los programas más destacados que articulaba la migración con el desarrollo nacional fue el **“Programa Fondo Concursable El Cucayo”**. Dicho proyecto estuvo vigente en el periodo 2008-2013, y respondía a las directrices del Plan Bienvenid@s a Casa, que como detallamos en otro apartado, tenía como fin facilitar las condiciones para la reinserción de ecuatorianos que deseaban volver a su país de origen. El Fondo pretendía orientar y estimular la creación de iniciativas emprendedoras de ecuatorianos de regreso a sus territorios natales, o la consolidación y mejoría de sus negocios, mediante la concesión de capital semilla no reembolsable. Concretamente, la iniciativa buscaba atraer las inversiones de migrantes retornados o en proceso de retorno con relativo éxito financiero, a fin de alcanzar un triple propósito: favorecer el ingreso de divisas al país, generar nuevos puestos de trabajo e impulsar procesos de desarrollo local y comunitario, capaces de repercutir sobre el bienestar de la población nacional. A este respecto, el programa -según sus líneas guías- cofinanciaba mediante recursos concursables, emprendimientos o negocios viables, rentables, sustentables, de carácter innovador, asociativo e inclusivo, desarrollados por migrantes individuales o grupos de migrantes. Con todo, la asistencia de la ex SENAMI dividida en tres etapas, no se circunscribía solo a la entrega de capital semilla, sino que comprendía también la asesoría sobre oportunidades de negocio en Ecuador, informaciones sobre créditos concedidos por otras instituciones financieras, la asistencia técnica en el diseño e implementación del proyecto de negocio, y el acompañamiento de largo plazo en la aplicación del mismo (ver cuadro 14).

**Cuadro 14. Etapas de funcionamiento del Fondo Concursable El Cucayo.**

Pre incubación	Incubación	Pos incubación
<ul style="list-style-type: none"><li>• Recepción de los proyectos de negocio; información sobre créditos y procedimientos para emprender;</li><li>• Identificación de mercados o demanda insatisfecha;</li><li>• Selección de los proyectos favorecidos, capacitación y asesoría para la estructuración de ideas de negocio;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Constitución legal de los emprendimientos;</li><li>• Gestión de permisos de funcionamiento;</li><li>• Información y capacitación sobre temas tributarios, de gestión de clientes o administrativos.</li><li>• Orientación para el acceso a la Seguridad Social;</li><li>• Capacitación, asistencia técnica y promoción de intercambios de experiencias con otros emprendedores.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Apoyo en la comercialización de productos y servicios ofrecidos;</li><li>• Promoción del posicionamiento de los productos y servicios en el mercado y fomento de encadenamientos productivos.</li></ul>

Elaboración propia. Fuente: SENAMI (2013).

Bajo este programa se realizaron once convocatorias que arrojaron como resultado la financiación de 412 emprendimientos productivos. Tales resultados, según el actual Viceministerio de Movilidad Humana, implicaron la contribución de 4.719.528 millones de dólares como capital semilla no reembolsable por parte de la ex SENAMI y de 17.754.415 millones de dólares por parte de los migrantes beneficiarios. Esto demuestra que la mayor proporción del capital necesario para empezar el emprendimiento era cubierta por su futuro propietario o administrador. En efecto, la aportación del organismo público podía ser de hasta 25% (quince mil dólares) para proyectos individuales o familiares y del 50% (cincuenta mil dólares), en el caso de proyectos asociativos o comunitarios. En cualquiera de estas dos modalidades no podía exceder la mitad de la inversión total, de acuerdo a las directrices de la institución y a las características de cada proyecto.

La necesidad de aportar la mayor parte del financiamiento y el complejo sistema de funcionamiento del programa, constituido por diversas fases de selección antes del desembolso del capital semilla, determinaron que en la práctica solo pocos migrantes pudieran beneficiarse del mismo. Así, aunque se presentaron más de 4.500 propuestas



en las once convocatorias del programa, apenas 412 proyectos recibieron financiación, es decir, menos del 10%. Los emprendimientos seleccionados se ubican en el sector primario y terciario, pero varios de ellos se insertan también en el sector secundario, especialmente en lo que concierne la producción de manufacturas. De acuerdo a las localidades de origen de la emigración ecuatoriana, entre las provincias más beneficiadas por la concesión de estos recursos destacan Pichincha, Azuay, Cañar y Guayas, si bien otras zonas del país como Loja, Chimborazo o Manabí tampoco han quedado al margen.

En estrecha relación con el punto anterior, los beneficiados del Fondo han sido en su mayoría emigrantes ecuatorianos provenientes de España, Estados Unidos e Italia, pero expatriados oriundos de otras zonas también alcanzaron algunos de sus frutos. Los proyectos favorecidos, por otro lado, tuvieron preferentemente un carácter individual y familiar, mientras que solo una pequeña proporción correspondió a emprendimientos asociativos o comunitarios. Entre los impactos generados a nivel nacional se estima que este programa ha propiciado la creación de más de cinco mil empleos directos e indirectos, dinamizando con ello las economías locales y contribuyendo a mejorar los indicadores socioeconómicos de las regiones favorecidas. Otro punto a su favor es que, hasta 2014 la mayoría de los emprendimientos (más del 70%) continuaba activo, mientras que apenas una minoría de ellos había fracasado, o simplemente no había llegado a ponerse en práctica.

En el marco del Fondo El Cucayo y como parte de una estrategia más integral, orientada a garantizar la reinserción de los retornados, la ex SENAMI (desde 2013 el Viceministerio de Movilidad Humana) estableció también varios *convenios con entidades crediticias públicas* como el Banco Nacional de Fomento (BNF), la Corporación Financiera Nacional (CFN) y la Corporación Financiera Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS). Dichos convenios se desarrollaron en virtud de los preceptos constitucionales y de los marcos establecidos por otros documentos guía como la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero, aprobada en 2011. Los mismos pretendían facilitar el acceso al crédito (ofrecido por las instituciones financieras de carácter público para la ciudadanía en general) a los migrantes de regreso al país y sus familiares. Los beneficios a los que se podía acceder consistían en microcréditos (por un valor máximo de siete mil dólares) y créditos generales (por un monto máximo de trescientos mil dólares).

De otra parte, en 2009 se estableció el *Fideicomiso Banca del Migrante* administrado por la CFN y operante a través de una nutrida red de cooperativas de crédito y ahorro locales, previamente calificadas por el Estado. Estos créditos estaban destinados tanto a los emigrantes o retornados, como a sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad. A diferencia de otras iniciativas, preveían financiamientos heterogéneos que comprendían la apertura de emprendimientos productivos, proyectos de inversión y fondos destinados a mejorar o ampliar las viviendas de los beneficiarios. A través de sus operaciones, según la entidad administradora del Fideicomiso, desde su creación en 2009 hasta finales del 2013, fueron entregados una totalidad de 3.342 créditos, valorados en más de treinta millones de dólares (30.781.068). Aquí, al igual que en el caso precedentemente descrito, se generaron puestos de trabajo de forma directa e indirecta y se contribuyó a mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios y sus comunidades.

Los receptores de créditos se concentraron en las regiones con mayores índices de emigración en la Sierra y Costa del país, aunque las instituciones parte del proyecto concedieron también financiamientos en otras localidades. Tras la aprobación en septiembre de 2014 del “Código Orgánico Monetario y Financiero” se dieron por terminados los contratos de fideicomisos nacionales, incluido el del Banco del Migrante. En su lugar, el artículo 3 de este Código contempla la promoción del acceso al crédito para las personas en movilidad humana y otros grupos de atención prioritaria, pero disposiciones más concretas sobre el tema aún deben encontrar aplicación.

Entre las actividades que relacionan el retorno productivo de los emigrantes ecuatorianos con el desarrollo nacional, a nivel gubernamental reviste también importancia el **Plan Tierras**. Dicho proyecto surge en 2013 y está dirigido a los emigrantes ecuatorianos residentes en España que deseen volver al país, con el fin de facilitar su reinserción laboral a través de la concesión (para uso y trabajo colectivo) de terrenos en manos del Estado, expropiados o incautados a personas físicas y jurídicas. La iniciativa tiene como antecedentes dos planes concebidos por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) en 2009: el “*Plan de Fomento del Acceso de Tierra a los Productores Familiares en el Ecuador*” o “*Plan Tierras*” y el “*Plan de Desarrollo Integral de las Haciendas del Estado*” o “*Plan Haciendas*”. Ambos proyectos tenían una doble intención. Por un lado, buscaban democratizar el acceso a la tenencia y uso de la tierra por parte de campesinos y pequeños productores

minifundistas o sin tierra. Por otro lado, proporcionaban apoyo financiero, técnico, legal y productivo a los beneficiarios para la generación de emprendimientos rentables. A lo largo de su ejecución, el plan enfrentó numerosas dificultades técnicas y no alcanzó los resultados esperados,<sup>199</sup> pero ello no impidió que su experiencia se reprodujera después, teniendo como meta la repatriación de ecuatorianos en el exterior.

De acuerdo a los documentos consultados y testimonios recogidos, la extensión del Plan Tierras para los ecuatorianos residentes en el exterior se realiza de forma pionera en España por ser el país donde los emigrantes han sido más golpeados por la crisis económica. No menos importante es, con todo, el hecho de que fueron diversas organizaciones de emigrantes presentes en territorio español, las que demandaron a las autoridades ecuatorianas, formas de regreso al país, en grado de permitirles su reinserción social y económica. Con estas premisas, el proyecto empezó formalmente en enero de 2013 y fue presentado durante la campaña electoral ecuatoriana en diversas ciudades españolas (Madrid, Barcelona, Murcia, Lleida, Almería y Huelva) con el propósito de atraer candidatos que formasen asociaciones para poder vincularse al mismo y, una vez en Ecuador, recibir las tierras expropiadas por el Estado con infraestructura necesaria para su uso colectivo. El proyecto está coordinado por la Embajada de Ecuador en Madrid, y aunque la iniciativa se planteó de forma piloto en España -siguiendo un criterio utilizado también por otros proyectos- no se excluye su futura extensión a otras naciones. A pesar de ello, se reconoce que la cantidad de tierras en manos del Estado es insuficiente para atender la demanda nacional, y más aún, las solicitudes de habitantes fuera de las fronteras.

(...) Se empezó a hablar del Plan Tierras aquí en España (...) por los pedidos de los ecuatorianos (...) que vienen aquí y nos dicen: ¿qué hay? ¿dígannos qué hay, qué podemos hacer para ir al Ecuador porque aquí no hay nada? ¿En qué nos pueden ayudar para ir a nuestro país? (...) Ahí tuvimos una reunión con los ecuatorianos del grupo que están en Lleida...entonces ellos vinieron y nos plantearon: mira, nosotros hemos oído que están dando tierras y como nosotros estamos en Lleida que es un sector que tiene que ver mucho con el agro, nos gustaría preguntar, saber si es posible (...) que podamos tener unas tierritas para ir a nuestro país...Lo planteaban de una forma...por decirlo así, muy humilde como es nuestra gente...Bueno, nosotros enseña

---

<sup>199</sup> Entre las principales fallas identificadas en el proyecto, estudios técnicos señalan la inestabilidad de la institución responsable: la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, así como el constante cambio de las autoridades que la presidían. Otras dificultades encontradas fueron la excesiva burocratización del proceso de distribución de tierras y las escasas garantías otorgadas a sus beneficiarios; la ausencia de un marco legal claro sobre la cantidad de tierras efectivamente distribuible y sus tiempos o procedimientos de entrega; los conflictos existentes entre las asociaciones favorecidas; y por último, el involucramiento de personas o grupos extraños a los propósitos del plan, debido a la generación de grandes expectativas alimentadas por el gobierno con fines de carácter político (Landívar *et al.*, 2013:50-51).

vimos que habían criterios políticos y constitucionales que hacían perfectamente viable que los ecuatorianos que están aquí puedan vincularse (II6-03/03/2014).

El Plan Tierras está actualmente conformado por 14 asociaciones de emigrantes ecuatorianos residentes en España, en las ciudades de Madrid, Barcelona, Murcia, Lleida, Almería y Huelva (ver cuadro 15). Todas ellas comparten una doble condición, puesto que fueron los lugares donde se presentó el proyecto y, al mismo tiempo, algunas concentran a una proporción significativa de ecuatorianos que desempeñan trabajos vinculados al sector agrario. Las organizaciones están compuestas por 417 socios que corresponden normalmente a jefas y jefes de familias, razón por la cual, el número de personas involucradas en la iniciativa es mucho mayor. El plan contempla, en sustancia, la entrega bajo propiedad colectiva de entre 3.000 y 4.000 hectáreas ubicadas en las provincias de Guayas y Manabí a los miembros de estas agrupaciones. Más en lo específico, se prevé que diez de las catorce asociaciones irán al Guayas, que es la provincia con más avances en el proceso de recuperación y preparación de las tierras para el cultivo, mientras que los cuatro grupos restantes serán destinados a los terrenos ubicados en Manabí. De todos modos, existe apertura para una posible localización de todas las catorce asociaciones en la misma zona. La propuesta es que los migrantes de regreso a casa cultiven productos agrícolas o emprendan proyectos productivos, sostenibles y rentables.

#### **Cuadro 15. Organizaciones participantes del Plan Tierras.**

<b>1. Dios, Patria y Libertad Ibero Ecuatoriana (ASOADIP).</b>
<b>2. Rafael Correa Nuevo Amanecer (ASOARC).</b>
<b>3. Nueva Esperanza (ASONUES).</b>
<b>4. Mi Tierra (ASOAMIT).</b>
<b>5. Ecuamur (ASOAMUR).</b>
<b>6. Emigrantes Asociados (ASOEMI).</b>
<b>7. Nuevo Futuro Huelva (ASOANUF).</b>
<b>8. Eloy Alfaro Delgado (ASOELAD).</b>
<b>9. Huancavilca (ASOHUANCA).</b>
<b>10. Ñukanchik Allpa (ASOÑULL).</b>
<b>11. Nuevo Ecuador (ASOECU).</b>
<b>12. Agro Esperanza (ASOAGROZA).</b>
<b>13. El Renacer (ASOARE).</b>
<b>14. Mundo Agro (ASOAMUN).</b>

Elaboración propia. Fuente: MAGAP.

Paralelamente, el proyecto establece la concesión de créditos de hasta diez años - que empezarían a pagarse solo a partir del tercero- a través del Banco Nacional de Fomento (BNF) y de la Corporación Financiera Nacional (CFN). Dichos créditos,

permitirán que los migrantes obtengan las tierras a título colectivo y en condiciones ventajosas, pese a que en caso de incumplimiento de metas, el Estado se reserva la capacidad de confiscación de las mismas. En otros términos, más que la propiedad de la tierra, lo que se aseguran los participantes del plan, es un alquiler común bajo cláusulas formalmente convenientes.

Para asegurar el éxito del proyecto, el Estado se compromete a brindar asesoría técnica, legal y financiera. Sumado a esto, en coordinación con el Ministerio de Vivienda se ofrecen también préstamos con bajas tasas de interés para la construcción o adquisición de moradas familiares, al tiempo que se prevén diversas acciones interinstitucionales por parte de los Ministerios de Educación, Salud, Transporte y Obras Públicas, Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y del Servicio Nacional de Aduanas. Las mismas, tienen como fin garantizar el traslado del menaje de casa de los ecuatorianos retornados y sus familiares, así como asegurar su correcta integración en los territorios de destino en términos sanitarios, educativos, de acceso vial y servicios básicos. Este último aspecto asume especial relevancia si se piensa que diversos integrantes de las asociaciones favorecidas son originarios de regiones ubicadas fuera del área de intervención del proyecto.

Para sus ideólogos, el Plan Tierras tiene dos vertientes. Por un lado, el proyecto se propone garantizar en un marco de reconocimiento de derechos, el regreso a la tierra natal de decenas de ciudadanos. Al mismo tiempo, forma parte de una concepción amplia del Buen Vivir que asume una visión positiva del hecho migratorio, reconoce las capacidades adquiridas por los ecuatorianos durante su estancia en el exterior y permite que los mismos, al volver al territorio nacional, puedan poner en práctica sus conocimientos, contribuyendo con ello a mejorar la economía, la productividad y el bienestar nacional. En este sentido, el proyecto tiene un carácter simbólico que espera convertir las tierras distribuidas a los migrantes en un modelo estatal de orden, eficiencia y tecnología, al igual que un ejemplo palpable de los logros de la Revolución Ciudadana y de su propuesta de *economía social y solidaria*. Con esta misma finalidad, el plan involucra a entidades como la empresa española Tragsa<sup>200</sup> en la preparación de

---

<sup>200</sup> La empresa fue fundada en 1977 y forma parte del grupo de empresas de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales. La entidad, que cuenta con varias filiales en América Latina, está especializada en el trabajo con administraciones públicas y ofrece servicios integrales de consultoría, desarrollo rural, gestión de recursos y apoyo técnico en proyectos de carácter agrícola, ganadero, ambiental y forestal. Fuente: <http://www.tragsa.es>. Consultado el 02/03/2015.

los terrenos cultivables, en la selección de los productos para ser sembrados y en las tecnologías a ser empleadas. La idea es, por ende, incorporar en la planificación, sembrío y comercialización de los productos estándares europeos, y aprovechar el aprendizaje adquirido por los participantes del programa en dicha región. Otro aspecto, no menos significativo, es el romanticismo con el que se piensa la iniciativa, concebida como una forma de recompensa y restitución de derechos para los emigrantes “expulsados” del territorio ecuatoriano durante la crisis de finales de los noventa.

[...] Este nuevo marco que les proponemos, es el de la economía popular y solidaria. No vamos a promover la competencia, que se peleen, que se maten entre ellos, sino que buscamos algo organizado, algo planificado (...) Es un programa bonito por las expectativas que genera en nuestros hermanos. Fíjate tú ¿qué bonito no?, muchos de nuestros compatriotas salieron por la crisis de la banca en Ecuador y ahora regresan justamente a estos predios (...) que están siendo incautados (...) o que han sido expropiados (...) pero fíjate el concepto tan lindo no (...) La empresa Tragsa será (...) quién hará los estudios técnicos y dirá: esta tierra sirve para sembrar uvas, fresas, etc....ya en el plano técnico (...) Nosotros no queremos que esta finca donde van a retornar los ecuatorianos sea una simple finca...queremos que sea una finca modelo donde se implementen normas técnicas (...) queremos darle un plus a esta finca, aprovechando también la experiencia de nuestros conciudadanos (II6-03/03/2014).

En sintonía con aspectos recogidos en apartados anteriores, existen algunos elementos que afloran entre los participantes del Plan Tierras y que nos permiten comprender los nexos que vinculan a la diáspora ecuatoriana con su país de origen. Uno de ellos es el constante contacto que existe entre los ecuatorianos y sus familiares, atentos en época de crisis -y no sólo- a las medidas gubernamentales a favor de la emigración. Este elemento da cuenta también de un componente de la política migratoria precedentemente tratado: el hecho de que los mensajes y proyectos del Gobierno para los emigrantes no se dirigen solo al público efectivamente destinatario, sino que se extienden a sus familiares, quienes los captan de forma permanente por los medios de comunicación oficiales.

En la misma proporción, emerge la importancia que reviste la figura presidencial y sus alocuciones en todo este proceso. Las sabatinas, descritas en otro apartado, adquieren el carácter de púlpito desde el que se enuncian las bondades del gobierno de la Revolución Ciudadana a favor del pueblo ecuatoriano residente en el país y de la Quinta Región. Las informaciones propagadas por este medio resultan, en efecto, más eficaces y mejor conocidas por los migrantes -vía familiares y amigos- que aquellas transmitidas a veces por autoridades diplomáticas u otros medios oficiales. Por último,

hemos de subrayar también el interés demostrado por los ecuatorianos residentes en España frente a las políticas públicas del gobierno de su país de origen; atracción creciente sin dudas en momentos difíciles y de escasas alternativas en la nación huésped.

En otro plano, se hace patente que el perfil preponderante entre los participantes del proyecto es el de personas afectadas por la crisis económica española, muchas veces desempleadas o en situación de vulnerabilidad, que anhelan volver al país para tener nuevas oportunidades de vida. Ello es especialmente evidente en los nombres asignados a las asociaciones que constan más arriba, entre los que se usan reiteradamente términos como “futuro”, “esperanza” y “renacer”. En algunas circunstancias, para estas personas, su proyecto en España por falta de opciones, ha llegado a su fin y Ecuador constituye simplemente su ocasión final. A esto cabe unir la frecuente idealización del país de origen, asociado a menudo con amplia receptividad, ventajas y éxito, así como la creencia de que la experiencia migratoria habilita prácticamente para realizar cualquier cosa. Cuanto dicho hasta aquí explica, por ejemplo, el por qué decenas de personas con poca o nula experiencia en labores agrícolas estén dispuestas a volver a su tierra natal para trabajar en el sector primario en condiciones -como se expondrá más adelante- no completamente claras.

[...] Nosotros nos enteramos del Plan Tierras por mi hermano (...) Uno de mis hermanos escuchaba siempre el programa que da el Presidente (...) y entonces él se enteró ahí de eso. Entonces él nos avisó y nosotros decidimos ir a probar y a escuchar las charlas (...) Nosotros no somos campesinos, pero como somos migrantes y una persona migrante ha trabajado de todo...pues como dicen, tiene experiencia (RAM3-14/02/2014).

A la hora de exteriorizar su opinión, varios de los participantes manifiestan disconformidad por los incumplimientos tanto de las ofertas, como de los plazos del proyecto. Siguiendo este razonamiento mencionan, por ejemplo, que el plan fue presentado con amplia repercusión durante la campaña presidencial de Ecuador en 2013 y que, si bien inicialmente parecía ofrecer una alternativa de vida para muchos de los participantes, con el paso del tiempo sus esperanzas se han ido reduciendo, así como ha mermado el número y contenido de las promesas inicialmente formuladas. Un elemento que vale la pena subrayar es que algunos de los participantes del proyecto (147 en agosto de 2014) han vuelto definitivamente a Ecuador, esperando la entrega de las tierras prometidas. Durante nuestro trabajo de campo, muchos de ellos se encontraban sin empleo, a la espera de un proceso de aparentemente no fácil solución.

De otra parte, la difusión del programa en Ecuador ha provocado reacciones negativas y protestas por parte de algunos posibles beneficiarios de tierras en el país, que aguardan su distribución por el MAGAP desde hace varios años y cuestionan la aparente prioridad otorgada a los emigrantes. En paralelo, la propagación constante de los beneficios ofrecidos para los participantes del plan ha atraído la atención de personas ajenas al proyecto, con el fin de invadir los terrenos y disfrutar de algún tipo de ventaja o indemnización, en caso de futuros desalojos. Todo ello ha dado lugar, por lo menos al inicio, a la relativa desinformación de los participantes del plan sobre los sitios de destino, así como el silencio de las autoridades públicas frente a varias de sus interrogantes.

[...] Cuando se presentó el Plan Tierras (...) se nos ofreció las tierras, el crédito económico, la capacitación, el asesoramiento técnico del MAGAP, casas para los participantes y escuelas para nuestros hijos. Nos ofrecían 4.000 hectáreas de tierra y prácticamente una nueva ciudad para nosotros (...) El MAGAP nos presentó opciones (...) con ciclos productivos cortos y largos...o sea, que en definitiva la tierra no dejaría de producir (...) y la rentabilidad habría sido grande para las asociaciones y ya a partir de ahí se habrían pagado todos los créditos (...) Todos los proyectos estuvieron muy activos en época de elecciones, después cuando el Presidente vino, todo el mundo estaba muy agradecido, todo el mundo fue a verle, pero después otra vez se paró todo y ahora estamos esperando...dicen que para septiembre ya va a salir (...) (RAM5-21/02/2014).

[...] Faltando un mes para las elecciones vinieron aquí a ofrecernos las tierras (...) Nos dijeron que en tres meses nos entregarían las tierras (...) que nos iban a dar un sueldo de unos 330 dólares mensuales, que el Gobierno iba a ayudar de esa forma, porque este plan era para gente que estaba, pues, sin trabajo (...) que nos iban a pagar el billete de vuelo del retorno, y bueno entre otras cosas más. Después (...) lo que pasó es que todo el mundo entregó sus casas, cogió sus contenedores y se fue a plantarse en el Ecuador. Porque en Ecuador iba a haber trabajo para todos (...) Cuando llegaron allí la realidad no era cierta...Las reuniones en el MAGAP se tenían que mantener en secreto (...) Entonces se nos pidió absoluta discreción...secretismo absoluto frente al proceso, la ubicación de las tierras, y frente a lo que pueda llegar a hacer cada retornado (...) Nos pedían que nunca se revele la ubicación de los predios (RAM3-14/02/2014).

La iniciativa fue pensada al comienzo para involucrar a pequeños y medianos agricultores ecuatorianos residentes en España, o a personas con experiencia en labores agrícolas en el territorio. Pero desde su lanzamiento, debido al interés de numerosos ciudadanos en ciudades como Madrid y Barcelona, incorporó también otras figuras que incluyeron trabajadores urbanos del sector de la construcción, servicios o actividades domésticas. Esto se hizo con la idea de poder aprovechar su estancia en España para capacitarles sobre técnicas agrícolas antes de regresar al país, mas hasta el momento de



nuestra intervención, esta promesa no se había hecho realidad. En consecuencia, mientras que en ciudades como Murcia y Lleida existían colectivos vinculados con el agro y diestros en las actividades del sector, en urbes como Madrid y Barcelona, el conocimiento de algunos miembros sobre técnicas agrarias era prácticamente nulo. Por otro lado, mientras que las autoridades ecuatorianas en las primeras dos ciudades se habían movilizado desde temprano para que las organizaciones recibieran formación en el territorio por parte de organismos locales, en las segundas, las asociaciones de emigrantes no habían tenido la misma suerte. A pesar de ello, debido a la aparente inminencia del regreso, anunciada en permanentes reuniones con los representantes del proyecto en la Embajada de Ecuador en Madrid, los integrantes de estos colectivos buscaron fuentes alternativas de formación, autoorganizándose y dirigiéndose a cooperativas agrícolas o a entidades españolas que trabajan en el área.

[...] Acaba de decirse que nos capacitaron en cooperativismo, pero eso no es cierto. Después del seminario donde se presentó el Plan Tierras nosotros como asociación empezamos un proyecto y cada asociación tuvo el interés para capacitarse porque el Ministerio...el MAGAP y la SENAMI nos ofrecieron, pero hasta el día de hoy no se ha dado ninguna situación, y lo que hemos hecho nosotros es autoformación, hemos buscado seminarios y formación por nuestra cuenta (...) (RAM5-21/02/2014).

Otros aspectos que ocasionan descontento entre los miembros de las organizaciones del proyecto son la manifiesta desorganización y la falta de transparencia que parece caracterizar algunas de sus fases. Conjuntamente, los interesados subrayan que su participación en relación a la toma de decisiones y estructura del plan es más bien escasa. La lógica prevalente, por lo visto, es vertical y está constituida por decisiones tomadas e impuestas de facto por organismos ecuatorianos. Este es, por poner un ejemplo, el caso de los estatutos de las asociaciones, cambiados en tres ocasiones y definidos finalmente desde Ecuador siendo, por lo tanto, ajenos a las visiones de sus miembros. El protagonismo de estas personas e implicación en lo que será su proyecto futuro de vida se ve, en consecuencia, severamente afectado.

Durante nuestro diálogo, los entrevistados desconocían además, en gran medida, las condiciones efectivas de los créditos otorgados por el Estado, su destino final, las condiciones en las que habrían de vivir, o los ingresos financieros a los que podrían acceder en el país para ellos y sus familias, así como el tipo de cultivo final, que había sido delegado a criterios de carácter técnico. En esta línea, y en ausencia de informaciones claras por parte de Ecuador, las organizaciones o entidades españolas

arriba mencionadas, servían también muchas veces como apoyo para elucidar aspectos técnicos, poco claros del proyecto y sus bases legales, a la vez que permitían a los miembros de las asociaciones una participación más consciente en la planificación de su retorno.

[...] Al principio nos enviaron unos estatutos del MAGAP, luego otros (...) y después otros de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, pero esos últimos estatutos...se nos puso sobre la mesa para firmar (...) Nosotros no participamos en nada, todo vino desde Ecuador (...) Las organizaciones de aquí de España con las que hemos hablado nos dijeron que estábamos locos firmando algo antes de haber discutido y aprobado por todos los miembros, pero nosotros no pudimos hacer nada, cuando vinieron los estatutos dijeron hay que firmarlo ahora mismo porque si no, el proyecto no se hace (...) Dijeron hay que firmar y hay que firmar, porque a las ocho de la tarde sale la valija para Ecuador...y nosotros corre a buscar a los compañeros hasta en la calle para que firmen (...) No sabemos realmente qué consecuencias va a tener sobre nosotros y sobre el proyecto. Nosotros no sabemos ni cuánto vamos a ganar, cuál va a ser la rentabilidad. Ahora mismo, si nos vamos es a las ciegas (RAM5-21/02/2014).

Más elementos que emergen entre nuestros testimonios, es que los miembros de las organizaciones adjudicatarias, antes de su formación se conocían muy poco y en algunos casos se ignoraban completamente. Las asociaciones fueron formadas de manera circunstancial, como requisito previo para la participación en el Plan Tierras. Dicha condición vuelve a veces difícil la convivencia entre sus miembros en España y deja entrever ulteriores obstáculos en caso de retorno al país. Ni siquiera el número final de participantes se había fijado de manera definitiva en el momento que mantuvimos un diálogo con los miembros del proyecto, al tiempo que no todos parecían ofrecer las garantías necesarias para trabajar conjuntamente, pues no participaban de la misma manera de las dinámicas de la asociación y sus propuestas. Este aspecto es, con todo, nuclear, pues como vimos antes, la propiedad revocable de la tierra será entregada de forma colectiva a las asociaciones mediante créditos, y sus miembros, en el caso de que el proyecto se apruebe de manera definitiva, deberán convivir indeterminadamente con deudas y obligaciones frente al Estado ecuatoriano.

Así, aunque en el discurso, las declaraciones oficiales sean optimistas sobre los principios de solidaridad y cooperativismo que animan el proyecto, la realidad de las asociaciones parece contradecir esta opinión. Las asociaciones existen formalmente porque poseen un número de Registro Único de Contribuyentes (RUC) y obligaciones tributarias frente al Servicio de Rentas Internas (SRI), pero la verdad es que varios de sus integrantes continúan en España y otros están en Ecuador desarrollando actividades

ajenas al proyecto. Para comprender mejor estos razonamientos, podemos aquí citar visiones contradictorias de encargados oficiales del Plan Tierras y de los participantes de las asociaciones españolas. Las mismas ponen de manifiesto las asimetrías entre lo que se espera del proyecto y lo que este último es o significa de hecho.

[...] Nosotros enviamos a los técnicos a todas las ciudades donde se han formado actualmente asociaciones...se dieron primero jornadas, talleres de formación sobre lo que era el Plan Tierras. Nuestros compatriotas ven una segunda oportunidad de vida en este proyecto (...) Ellos (...) han generado redes fantásticas de apoyo, de ayuda (II6-03/03/2014).

[...] Las asociaciones se formaron en una pausa de 10 minutos para tomar un café (...) Nos dijeron necesitamos tener 20 asociaciones en España y necesitamos toda la documentación ya, porque hoy se empezará a hacer el registro de los datos y el censo. Nosotros no nos conocíamos de nada (...) Mucha gente no sabía nada de agricultura (...) se nos pedía solo tener el deseo de emprender esta actividad viéndola como un objetivo de trabajo para ir a Ecuador y poder aportar al país y a la sociedad en sí (...) (RAM5-21/02/2014).

[...] A día de hoy somos 14 asociaciones (...) En la nuestra somos 30 personas que nos unimos (...) pero al día de hoy somos 10 o 12 personas que estamos siempre en las reuniones, que estamos en contacto (...) El resto ha desaparecido (...) Teóricamente cada cooperativa no debería tener más de 30 o 40 miembros, pero como esto es un proyecto donde nadie sabe nada y no hay orden...a día de hoy sabemos que hay asociaciones con más de 60 socios (...) Entonces en la práctica no hay límites, cada uno va por libre (...) (RAM3-14/02/2014).

En suma, el Plan Tierras desde su presentación en España a principios de 2013 no ha podido cumplir con sus previsiones de entrega y repatriación de los emigrantes ecuatorianos interesados. Diversas dificultades de carácter técnico, legal, financiero y, plausiblemente político, han impedido que los terrenos destinados al proyecto puedan empezar a ser cultivados. Las fechas inicialmente establecidas han ido cambiando progresivamente de un mes a otro y de un año al siguiente. Los iniciales tres meses se han convertido en el 2015 en más de dos años y, pese al optimismo gubernamental e inestables pronósticos de adjudicación, el fin de la espera para los emigrantes parece no tener un desenlace definitivo. Este factor, aunado a algunos de los problemas antes mencionados, como la escasa participación de los interesados o la ausencia de un marco legal y financiero claros, ha inducido a numerosos actores institucionales a formular severas críticas frente a la actuación del MAGAP, y más en general frente al gobierno de Alianza País. Aun así, las condenas no son únicamente externas, sino que provienen de agentes estatales y entidades gubernamentales vinculadas al fenómeno migratorio. Al

igual que en casos analizados más adelante, se hacen patentes así las contradicciones presentes entre el discurso y la práctica oficial frente a la emigración.

[...] La entrega será....mira, este mismo sábado el ministro de agricultura le anunció al Presidente en la sabatina que la entrega de tierras será en este mismo junio o julio (II6-03/03/2014).

[...] El Plan Tierras que lanzó el MAGAP es la falta de respeto más grande que yo he conocido al ser humano (...) Yo entiendo que todos los ministros quieren viajar, quedar bien y hacerse la foto, pero no se puede...Nosotros (SENAMI) le pedimos al MAGAP que no lance ese programa (II10-22/07/2014).

Dentro de las acciones diseñadas por el Gobierno ecuatoriano para propiciar el retorno productivo de sus nacionales en el extranjero, especial interés adquieren los programas creados con el fin de cumplir con una de las promesas de campaña de Alianza País: revertir la fuga de cerebros. Las iniciativas que vinculan la *emigración cualificada* con el desarrollo nacional empezaron a cobrar forma bajo la coordinación de la SENAMI, quién en 2008, en el contexto del Plan Bienvenid@s a Casa, creó el **“Sistema de Promoción y Apoyo al Talento Humano Ecuatoriano en el Exterior”**.<sup>201</sup> Dicho programa, dirigido a estudiantes, profesionales, empresarios y artistas, preveía, entre otros objetivos, identificar a los emigrantes ecuatorianos cualificados en el exterior, facilitar su autoorganización en asociaciones y su vinculación con Ecuador, ayudarles a mejorar su formación, promover su inserción laboral y, por último, simplificar la transferencia de conocimientos al país por medio de su regreso físico.

Aunque el proyecto contaba con un presupuesto limitado (290.000 dólares) y se dirigía a un público objetivo relativamente pequeño (6.153 personas), entre sus logros cabe enumerar las reformas legislativas e institucionales que permitieron el reconocimiento más ágil y homogéneo de títulos obtenidos en el exterior por parte de la SENESCYT; la creación de una mesa de diálogo interinstitucional sobre migraciones y estudios para discutir políticas a favor de los migrantes cualificados; y la firma de numerosos acuerdos bilaterales de reconocimiento de diplomas, junto a la creación de programas de bolsas de empleo y sistemas de incentivos profesionales para quienes volvían al país. En seguida, el Gobierno ecuatoriano concibió otras tres iniciativas que

---

<sup>201</sup> Al igual que en otros casos, esta iniciativa tiene como premisas la experiencia de los expatriados. En esta ocasión, se trata de profesionales ecuatorianos graduados en Rusia, quienes ante organismos oficiales del Estado (Presidencia de la República y SENAMI), expusieron sus problemas de inserción sociolaboral en Ecuador, amén de una serie de propuestas y recomendaciones para solucionarlos (SENAMI, 2008).

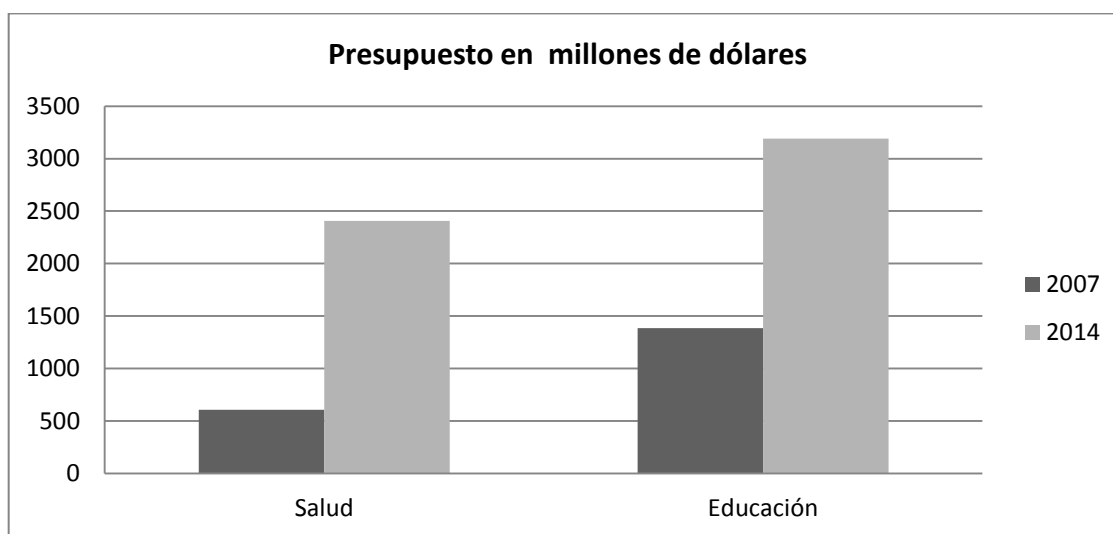
vinculan la migración cualificada con el desarrollo nacional, a saber: *el Proyecto Prometeo, el Proyecto Ecuador Saludable Vuelvo por ti y el Plan Retorno Educación*.

[...] Nosotros al principio justo tuvimos un proyecto que era sobre recuperación de talentos en el exterior. Ese fue uno de los proyectos dentro del Plan Bienvenidos a Casa. El proyecto Prometeo tiene una especialidad que es para personas de alta calificación y que ya lo ha tomado el Senescyt (...) Ecuador Saludable es uno de los proyectos que se incubó dentro del Plan Bienvenidos a Casa y que ha formado parte de estos programas, pero que entiendo que está manejándose ya ahora, con una perspectiva más independiente, desde el Ministerio de Salud [...] (II18-11/08/2014).

Siguiendo este raciocinio, aunque los proyectos antes descritos surgieron bajo el paraguas del Plan Bienvenidos a Casa y fueron pensados para atraer a expatriados cualificados, o mejor dicho, “talentos ecuatorianos”, poco a poco fueron independizándose del mismo e incluyeron a profesionales extranjeros, hasta pasar a estar controlados directamente por las entidades correspondientes: SENESCYT, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. La importancia asignada a la repatriación de ecuatorianos, sin embargo, no mermó, sino que continuó como parte de la reconstrucción de la patria nueva que incluyese a todos sus ciudadanos.

Dichas propuestas no pueden ser comprendidas sin recordar que desde su llegada al poder, el gobierno de Alianza País estableció como una de sus principales metas la recuperación de la rectoría del Estado en la conducción de la economía y de la política nacional en aras de alcanzar el bienestar de la población o “Buen Vivir”. Como parte de esta estrategia se privilegió la inversión social y el destino de recursos hacia dos sectores que habían sido escasamente valorizados en el país: la salud y la educación. Para ello, en base al mandato constitucional, aumentaron de forma paulatina los fondos destinados a estas carteras desde 2007, y como fruto de esta inversión, las políticas públicas creadas en ambas áreas (ver gráfico 17).

**Gráfico 17. Inversión en salud y educación durante el periodo 2007-2014.**



Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Finanzas del Ecuador.

\*Los valores se refieren al presupuesto devengado para cada año.

La primera iniciativa que asocia la migración cualificada con el desarrollo nacional es el **Proyecto Prometeo**, denominado al inicio “*Prometeo, Viejos Sabios*”, y desde septiembre de 2013 “*Proyecto Becas Prometeo*”. Dicho plan, es promovido por la SENESCYT, en el marco de las ordenanzas constitucionales y de los planes de desarrollo del Ecuador anteriormente examinados. Los mismos, reconocen el derecho de los ciudadanos del país a la educación y le otorgan un papel fundamental al fortalecimiento de la ciencia, así como al impulso de la formación superior nacional, toda vez que constituyen formas de propiciar la transformación del modelo económico nacional, de exportador de materias primas a productor de conocimiento.

El proyecto está concebido como parte de las actividades de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) y se vio favorecido en 2010 por la aprobación de una Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) que regula el sistema de estructuración de la enseñanza nacional, señalando entre sus principales metas la urgencia de fortalecer la docencia y la investigación del país. Para ello, en su artículo 183, dicha ley enumera entre las funciones de la SENESCYT la posibilidad de “diseñar, administrar e instrumentar la política de becas del Gobierno para la educación superior ecuatoriana”, al igual que la capacidad de “establecer desde el Gobierno nacional, políticas de investigación científica y tecnológica de acuerdo con las necesidades de desarrollo del país”.

Sucintamente, el Proyecto Prometeo empezó en 2011 y está actualmente regulado por un reglamento emitido en 2013,<sup>202</sup> al igual que por una serie de acuerdos y reformas publicadas en el periodo 2011-2015. La iniciativa, calificada desde 2011 como proyecto emblemático de la SENESCYT, tiene un doble objetivo: robustecer la investigación, el desarrollo tecnológico y la docencia en el ámbito nacional, al tiempo que se propone facilitar la transferencia de tecnología sobre temas concretos, acordes a las prioridades del desarrollo local. Para lograr este propósito el proyecto vincula a docentes e investigadores ecuatorianos y extranjeros expertos en su campo de estudios -o con una amplia experiencia en el mismo- demostrable mediante publicaciones, premios, producción de patentes, práctica en la gestión de centros de investigación u organización de cursos de posgrado. Dichos investigadores deben cumplir con una serie de requisitos y criterios de elegibilidad que incluyen el poseer un título de doctorado o máster (este último solo en el caso de ejercer actividades en institutos tecnológicos o técnicos) y el residir fuera del país, o el vivir en el mismo, por un periodo no superior a los tres meses en la fase de postulación.

Los candidatos Prometeos pueden participar de manera individual, o de forma institucional, cuando han mantenido contactos previos con la institución de destino y esta solicita su colaboración en alguna de las actividades que mantiene. En cualquier caso, los candidatos deben formular una propuesta de docencia o investigación a ser desarrollada en universidades y escuelas politécnicas (públicas y cofinanciadas), institutos públicos de investigación y entidades de las funciones del Estado determinadas por la Constitución de Montecristi, es decir: las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Control y Participación Social. Los candidatos, una vez presentada la propuesta de vinculación, deben superar las fases de precalificación y selección, aprobadas respectivamente por la institución receptora y por el Comité Ejecutivo de Becas Prometeo. A partir de la aceptación por parte de las instituciones locales, los docentes e investigadores seleccionados se vinculan al proyecto por un periodo comprendido entre dos y doce meses, mediante la firma de un contrato civil suscrito con la institución responsable: la SENESYCT. La renovación de dicho contrato, por otro lado, puede realizarse mediante acuerdo favorable de las entidades interesadas.

---

<sup>202</sup> Se trata del Acuerdo 082 de 2013 que expidió el Reglamento de Becas para Docentes e Investigadores Expertos de Alto Nivel en el Marco del Proyecto “Becas Prometeo”.

Las áreas prioritarias de conocimiento a las que se vinculan los Prometeos incluyen las ciencias básicas, las ciencias de la vida, los recursos naturales, la innovación y la producción, las ciencias de la educación, el arte y la cultura. En estos campos se vaticina que los participantes del proyecto puedan contribuir, en primer lugar, a reforzar la docencia y la investigación local: aumentando el número de publicaciones de impacto, dirigiendo tesis y proyectos de pesquisa, y estableciendo redes de cooperación con entidades de educación superior foráneas. En segundo lugar, se espera que los Prometeos ayuden a fortalecer el sistema nacional de posgrado, prestando asesoría en el diseño y evaluación de cursos o actividades del sector. En tercer lugar, se prevé que estos profesionales conciban iniciativas en beneficio de la ciudadanía ecuatoriana, organizando talleres, seminarios y otras tareas, por medio de mecanismos de extensión y vinculación universitaria con la comunidad. En contrapartida, el proyecto ofrece significativos beneficios que incluyen salarios (de entre 2.000 y 6.000 dólares)<sup>203</sup> superiores a la media nacional, billetes aéreos, ayudas iniciales para encontrar vivienda en el país, seguros de vida y salud, y finalmente, subsidios de investigación, así como financiamiento para la realización de visitas científicas y adquisición de insumos para el desarrollo de las actividades previstas.

Los resultados del proyecto han sido notables (ver cuadro 16), pese a que es aun prematuro medir su impacto real sobre el desarrollo nacional. No obstante, sus logros no lo han librado de serios cuestionamientos. Uno de ellos es que, por ejemplo, el número de profesionales ecuatorianos involucrados es exiguo, lo que impide que la iniciativa pueda ser definida como un verdadero proyecto de retorno dirigido a los expatriados cualificados. En otro orden de ideas, se critican más bien los elevados costes que el proyecto supone en términos financieros, puesto que cada Prometeo vinculado a una institución ecuatoriana, comporta para el Estado un importe anual de entre sesenta y ochenta mil dólares. Finalmente, un sector importante de la academia ecuatoriana reprueba esta inversión, polemiza sobre el hecho que los fondos no se destinen al perfeccionamiento de los académicos ecuatorianos, y subraya que la misma contribuye a la desvalorización de los profesionales locales que no reciben los mismos salarios, aunque en muchas ocasiones desempeñen las mismas funciones de los docentes e investigadores extranjeros.

---

<sup>203</sup> En la primera fase de la iniciativa los honorarios ofrecidos a los Prometeos eran superiores y oscilaban entre 4.320 y 6.000 dólares.



## Cuadro 16. Resultados del Proyecto Prometeo hasta diciembre de 2014.

<b>Proyectos aprobados</b>	952 proyectos aprobados: 445 finalizados, 363 vinculados y 144 por vincularse.
<b>Distribución de los Prometeos por área de conocimiento</b>	54% Ciencias Básicas; 20% Producción e Innovación; 10% Recursos Naturales; 8% Arte y Cultura; 5% Ciencias de la Vida; 3% Ciencias de la Educación.
<b>Proveniencia de los Prometeos</b>	62 ecuatorianos y el resto de ciudadanos provenientes de diversos países, entre los que sobresalen España, Venezuela, Perú, Colombia, Bélgica, Italia, México, Cuba, Argentina e India.
<b>Instituciones beneficiadas</b>	101: 10 Institutos públicos de investigación, 43 Universidades y 48 Entidades públicas.
<b>Actividades realizadas por los Prometeos</b>	181.602 ecuatorianos capacitados: 79.868 docentes, 34.588 estudiantes y 67.146 personas como parte de la ciudadanía en general; 9.283 capacitaciones impartidas por Prometeos: 5.833 talleres, 2.109 tesis asesoradas y 1.341 cátedras impartidas; 596 programas de posgrado asesorados por Prometeos desde 2012.

Elaboración propia. Fuente: SENESYCT.

Por otro lado, algunas deficiencias del proyecto, según los testimonios recogidos, tienen que ver con factores de naturaleza interna como la reestructuración de la educación superior que experimenta el país desde la entrada en vigor de la LOES; la pobre planificación de la iniciativa y la carencia de metas o actividades fijas para algunos de sus participantes; o la destinación de profesionales altamente cualificados hacia zonas del país carentes de infraestructura o capacidad de acogida de sus propuestas. En vista de ello, habría un desperdicio de recursos estatales y poca coincidencia entre los propósitos iniciales del proyecto y su real rentabilidad. Por esta razón, diversos Prometeos -especialmente durante estancias breves- más que estrategias a favor del desarrollo, la tecnología o la innovación nacional, estarían constreñidos a realizar actividades administrativas o a ejercer funciones de poca relevancia en las instituciones de destino, perfectamente ejecutables por personal local.

El segundo plan concebido por el Gobierno ecuatoriano a favor de la emigración cualificada es el “**Programa Ecuador Saludable Vuelvo por Ti**”, más tarde denominado “*Ecuador saludable Voy por Ti*”. La iniciativa fue creada mediante el Acuerdo Ministerial N° 742 de 2012 “*Plan de Repatriación para Profesionales de la Salud*”. En síntesis, busca promover el regreso de profesionales ecuatorianos de la salud o el arribo de médicos y especialistas extranjeros, con el fin de satisfacer las demandas o necesidades de sectores y zonas carentes del territorio nacional. El programa, según declaraciones oficiales, es fruto de una estrategia integral que apoya el fortalecimiento del talento humano en ámbitos estratégicos para el Ecuador como la salud o la educación, proporcionando mejores retribuciones o mayor estabilidad laboral para sus trabajadores. Por si fuera poco, la creación de esta iniciativa se verifica en una fase en la que, debido al aumento de la inversión en el sector sanitario, crece el número de hospitales y unidades médicas que demandan mano de obra cualificada.

Vale la pena recordar, además, que el retorno de médicos ecuatorianos era una de las promesas de campaña de Alianza País, más tarde retomada en numerosas ocasiones en los discursos oficiales del presidente Rafael Correa, analizados en otro epígrafe. De esta manera, el programa creado en 2012 y coordinado en sus primeros años conjuntamente por la ex SENAMI y el Ministerio de Salud Pública (MSP) tiene desde el inicio dos destinos favoritos: los principales países de la diáspora ecuatoriana - particularmente aquellos que hospedan un número considerable de médicos y enfermeros- como Estados Unidos, Chile, España e Italia, y naciones con un número de profesionales sanitarios potencialmente interesados en trasladarse a Ecuador como Cuba, Venezuela o Argentina.

El programa fija la selección de los candidatos conforme a las necesidades del sector sanitario nacional. Los interesados pueden participar enviando su documentación online y, una vez seleccionados, pueden vincularse al Estado ecuatoriano por medio de un contrato de trabajo firmado con el MSP. A tal propósito, los candidatos deben ser médicos especialistas, sub especialistas, técnicos sanitarios o enfermeros, aunque la prioridad es para las primeras dos categorías. Igualmente, los mismos deben tener su residencia fuera el país, o en caso de regreso, deben haber permanecido en el mismo por un periodo no superior a los seis meses a partir de la fecha de participación en el programa.

Los trabajadores cualificados seleccionados son destinados a diversas regiones e instituciones sanitarias locales, con preferencia para las zonas rurales o con menores recursos humanos. Por su trabajo, estos profesionales son compensados con salarios que van desde los 986 hasta los 2.967 dólares en base a la formación y experiencias de cada uno. A estos valores, sin embargo, cabe agregar algunas ayudas y beneficios concedidos por el Estado por razones como el traslado de la residencia desde el exterior o el ejercicio de sus funciones en lugares con escasa dotación de bienes y servicios. El contrato suscrito con el MSP incluye también, para los candidatos seleccionados, la inscripción al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y otras garantías ofrecidas para los miembros del servicio público del país; mientras que en el caso de que estos sean ecuatorianos -bajo ciertas condiciones- cabe además la exención de impuestos de aduana para el traslado de menaje de casa, un vehículo y utensilios de trabajo.

A medida que el proyecto fue cobrando forma se desvinculó de la ex SENAMI y desde 2013 quedó en manos del MSP con una participación secundaria del Viceministerio de Movilidad Humana. No obstante, a diferencia del Proyecto Prometeo, sus objetivos estuvieron desde el principio más encaminados a atraer a candidatos ecuatorianos, al tiempo que permitieron la participación de profesionales sanitarios con perfiles medios como técnicos o enfermeros. Como conclusión, los resultados de esta iniciativa (ver cuadro 17) si bien son moderados, incluyen una mayoría de ecuatorianos retornados (88%) sobre una proporción menor de profesionales provenientes de otros países, que en su conjunto suman apenas el 12%. Siguiendo este argumento y, en razón de sus metas, el plan puede ser concebido como un proyecto que vincula efectivamente la emigración con el desarrollo nacional. Por otro lado, aunque es prematuro pronosticar los impactos de estas cifras sobre el bienestar del país, cabe acentuar que la llegada de un mayor número de especialistas y otros expertos sanitarios ha contribuido en alguna medida a mejorar la atención médica y la salud de los ecuatorianos, tanto en áreas centrales como en zonas rurales o en provincias carentes del país.

## Cuadro 17. Características y resultados del Programa Ecuador Saludable Vuelvo por Ti.

<b>Especialidades y áreas de actuación de los participantes del programa</b>	<b>13</b>
Médicos especialistas	727
Médicos sub especialistas	14
Enfermeros	43
Médicos generales	1
Neuropsicólogos	1
Nutricionistas	2
Obstetras	12
Odontólogos especialistas	7
Odontólogos generales	28
Psicólogos clínicos	8
Químicos/bioquímicos farmacéuticos	7
Tecnólogos médicos	17
Trabajadores sociales	1
<b>Profesionales ecuatorianos</b>	<b>771</b>
<b>Profesionales extranjeros</b>	<b>97</b>
<b>Principales países de proveniencia de los profesionales foráneos del programa</b>	Cuba, España, Venezuela, Haití, Colombia y Argentina.
<b>Principales provincias ecuatorianas beneficiadas</b>	Pichincha, Guayas, Manabí, Pastaza, Azuay, Sucumbíos Imbabura, Esmeraldas y Santa Elena.
<b>*Total participantes</b>	<b>868</b>

Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

\*Datos proporcionados por el MSP en agosto de 2014.

La tercera propuesta del gobierno dirigido por Alianza País hacia la migración ecuatoriana cualificada es el **Plan Retorno Educación** regulado inicialmente por el Acuerdo Ministerial N° 0019-13.<sup>204</sup> En su primera convocatoria, dicho plan fijaba como meta la repatriación de profesores y profesionales de la educación, junto a su posterior incorporación al magisterio público nacional. Aquí, como en el caso precedentemente descrito, la demanda de estos perfiles se justifica por la inversión realizada en el sector

<sup>204</sup> En su primera convocatoria esta iniciativa estuvo también reglamentada por otros tres acuerdos: N° 0153-13; N° 0155-13; y N° 0249-13. Posteriormente, la segunda convocatoria se realizó como parte del programa nacional “Quiero ser Maestro” y fue presentada en España el 30 de junio de 2014. Empero, debido a su novedad y a la coincidencia con nuestro trabajo de campo en Ecuador, la misma fue excluida de nuestro análisis. Sin embargo, en base a las cifras oficiales podemos mencionar que al igual que la primera convocatoria tuvo escasos frutos, puesto que apenas 35 personas de un total de 312 participantes, tuvieron éxito en las evaluaciones.

educativo que amplió el número de establecimientos de enseñanza primaria y secundaria, al igual que su extensión en el territorio nacional. La iniciativa apuntaba, entonces, a suplir el déficit de docentes nacionales y su desigual distribución en las provincias del país.

Las premisas del plan merecen ser comprendidas como parte del trabajo realizado por la SENAMI fuera de las fronteras ecuatorianas. Como describimos antes, dos fueron los pilares de la institución: la promoción de derechos y la vinculación de la diáspora ecuatoriana con el país. En sus primeros años de existencia, estos dos ejes de trabajo empujaron al organismo a promover medidas a favor de la regularización de los ecuatorianos que comprendían actividades de orientación jurídica o apoyo para la realización de desplazamientos seguros e informados acerca del territorio de llegada. Sin embargo, a medida que los ecuatorianos fueron asentándose en sus nuevos países de residencia, las funciones de la entidad fueron modificándose para abarcar mecanismos a favor de su integración y crecimiento profesional. Como parte de su trabajo, la SENAMI también promovió los proyectos diseñados por el Gobierno ecuatoriano para el retorno de sus ciudadanos. Esta actividad, coincidió con el arribo de la crisis económica y sus efectos sobre la comunidad ecuatoriana, por lo que, la entidad dedicó grandes esfuerzos en sus últimos años de existencia, para atender las demandas de retorno hacia el territorio nacional.

Merece destacarse en este contexto, especialmente el caso español, donde debido a la gran concentración de ecuatorianos y al activismo de la SENAMI, que operaba en coordinación con instituciones locales, cobraron forma diversos proyectos que preveían tanto recuperar las destrezas poseídas por los migrantes antes de su llegada al territorio español, como ofrecer cursos y actividades de formación en grado de mejorar su inserción en el territorio. Al calor de estas iniciativas fueron surgiendo de forma progresiva organizaciones autónomas como las de ex profesores ecuatorianos, con propuestas concretas que establecían metas de capacitación o de reincorporación al mercado laboral ecuatoriano.

[...] Un caso muy específico y particular es el de los profesores en España...las estadísticas nos mostraban mucha gente que su profesión primera era ser profesor primaria o de secundaria y que migraron. Estas personas nunca ejercieron en España ese tipo de profesión, inclusive porque el proceso de homologación de sus titulaciones era muy complejo (...) Entonces nosotros no podíamos dar este tipo de capacitación, pero sí hicimos, ante los requerimientos de este grupo que era numeroso, cursos de

actualización pedagógica. Entonces organizamos con la UNED y con la acción de orientación pedagógica de España, cursos de actualización para migrantes ecuatorianos. Entonces organizamos 120 personas que recibieron una capacitación de aproximadamente 60 horas (...) para que ellos puedan actualizar su conocimiento pedagógico y para reengancharlos con su antigua profesión. (II9-17/07/2014).

Tras las actividades de actualización pedagógica promovidas por la SENAMI en 2010, se formaron en Madrid, Barcelona y otras ciudades españolas, colectivos de ex docentes ecuatorianos que reivindicaban oportunidades de reincorporación al magisterio del país. El interés de estos grupos aumentó al agravarse de la crisis económica en España y la certeza de que su solución estaba lejos de ser alcanzada. En razón de ello, dichos colectivos mantuvieron diversas reuniones con personal diplomático ecuatoriano y otras autoridades públicas, en las que se formalizaron solicitudes de retorno y plazas de trabajo. A resultas de este proceso, el Ministerio de Educación lanzó el 2013 el Plan Retorno Educación que, en resumidas cuentas, preveía la posibilidad de que profesionales ecuatorianos de la educación y de otras áreas, residentes fuera del país, pudieran realizar pruebas de elegibilidad (en la educación básica, el bachillerato y la enseñanza del inglés), en grado de facilitar su reingreso al mercado laboral nacional.

Con este propósito, los interesados debían abrir un perfil en la página del Sistema de Información del Ministerio de Educación (SIME), adjuntar documentación comprobatoria de su formación y experiencias, seleccionar las especialidades sobre las que deseaban ser evaluados, y finalmente, rendir pruebas en línea. Las formas ofrecidas de vinculación con el Estado ecuatoriano eran dos: contrato temporal por servicios ocasionales y participación en concursos de mérito y oposición. A la primera podían acceder los candidatos que obtuvieran un puntaje de entre 60 y 69% de aprobación en las pruebas de habilidades lingüísticas, conocimientos específicos y evaluación práctica o clase demostrativa, además del perfil adecuado en las pruebas psicométricas. La segunda posibilidad estaba reservada, en cambio, solo a quienes obtuvieran un porcentaje mayor al 70% en las pruebas apenas mencionadas y el perfil adecuado en las evaluaciones psicométricas.

El proyecto fue lanzado en febrero de 2013 durante la campaña presidencial ecuatoriana y tuvo amplia difusión en Ecuador, España y otros destinos de la diáspora, aunque su funcionamiento, como veremos más adelante, se restringió solo al territorio español. Esto, aunado a las grandes cifras oficialmente divulgadas por autoridades ecuatorianas y medios de comunicación (ecuatorianos y españoles) sobre puestos de

trabajo en el país, generó esperanzas entre la comunidad ecuatoriana y atrajo a centenas de migrantes que veían en él una forma de volver a Ecuador con trabajo seguro.

Sin embargo, la inscripción masiva de personas, se produjo también como consecuencia de la falta de filtros para establecer quiénes y cuántos de los inscritos eran realmente profesionales de la educación. La falta de previsión en este sentido llevó a diversos interesados a participar para “probar suerte” regresando a su tierra natal, o simplemente a inscribir a amigos y familiares en el programa. Así pues, la primera convocatoria del plan tuvo como resultado 781 inscritos, cifra varias veces utilizada de forma oficial como sinónimo del éxito del proyecto. Visiones menos optimistas, vinculan este hecho más bien con intereses de naturaleza política por parte gubernamental, que habrían empujado a los encargados del plan a permitir que se “inflara” artificialmente el número de inscritos.

[...] Las informaciones son muy abultadas...habían 17 mil vacantes según el Ministerio (...) (RAM6-22/02/2014).

[...] Un problema es que cuando el programa se lanzó, se lanzó con muchas expectativas y mucha gente que no era profesor se presentó por eso...y también porque el sistema te permitía que cualquiera se pudiese inscribir, sin importar si eras profesor o no. Yo personalmente, hice la prueba y le inscribí a mi hija...mi hija (...) no es profesora...mi hija tiene 14 años. Entonces eso vemos a manera política...porque esa era época de elecciones...era una manera política para el Gobierno decir mira, hay 800 profesores en España (...) Entonces esa una manera política que vemos también de captar votos (...) (RAM8-25/02/2014).

Las perspectivas abiertas por el proyecto y la circulación del número oficial de inscritos en su primera llamada dejaron secuelas no solo en España, sino también en Ecuador. A diferencia del primer caso, donde los impactos fueron positivos y sumaron votos al Gobierno nacional, en el segundo caso fueron algunas veces fuente de preocupación entre los profesionales locales, que veían en los expatriados un colectivo privilegiado y centro de las atenciones del Ejecutivo, además de una forma de competencia desleal. Esta última creencia estaba fuertemente arraigada en la convicción de que los emigrantes recibirían concesiones para participar del programa y tendrían, por consiguiente, un acceso más fácil y garantizado al magisterio nacional; elemento este último considerado injusto desde su perspectiva frente a los profesionales del sector residentes en el territorio. En opinión de varios de nuestros informantes, tal percepción pese a que no provocó grandes conflictos, sí generó descontento, además de un sentimiento negativo -y de cierta forma discriminatorio- hacia los emigrantes que

formaban parte del proyecto. El desacuerdo se expresó, sobre todo, en las redes sociales y dio pie a numerosos debates entre profesionales de la educación dentro y fuera del territorio ecuatoriano.

[...] Fíjate, y eso te lo digo por los comentarios que nosotros teníamos en las redes sociales, muchos profesores pensaban que nosotros íbamos a ir a robarles el puesto y empezaron a vernos mal. Cuando pensaron que íbamos a ir 800 maestros, pensaban que íbamos a robarles el puesto. Nos decían que cómo es posible, que en Ecuador había gente que recién salía de la universidad y que necesitaba trabajo y que cómo iban a traer gente de afuera. Decían: primero da trabajo a los que estamos aquí y luego al resto (...) Pero lo que no se tiene en cuenta, es que nosotros también tenemos derechos (...) (RAM8-25/02/2014).

Parte de las preocupaciones exteriorizadas por los docentes ecuatorianos residentes en el país se basaban en algunos de los ofrecimientos iniciales de las autoridades nacionales. Estas habían, en efecto, prometido algunas ventajas para los emigrantes y facilidades o ayudas específicas, capaces de tomar en cuenta su no pertenencia por diversos años al sector educativo, así como su total desconocimiento sobre las reformas actuadas en ese ámbito dentro del país. Dichas promesas, alimentaron las esperanzas de los emigrantes y convencieron a muchos de ellos de que su regreso al país de la mano de un contrato laboral era solo una cuestión de tiempo. Aun así, en virtud de la alta volatilidad de las autoridades ecuatorianas en el Ministerio de Educación y de los numerosos acuerdos que regularon el funcionamiento del Plan, los ofrecimientos iniciales se fueron transformando hasta desaparecer en algunos casos, y en otros, hasta verse fuertemente reducidos. Tales cambios frustraron las expectativas de numerosos candidatos, haciendo que en algunos casos desistieran de su participación en el proyecto.

[...] Anteriormente nos habían prometido 5 puntos por ser migrantes y después nos redujeron a 0.25 con un nuevo acuerdo ministerial (...) Se dieron muchos cambios...al final en 4 meses se dieron 3 acuerdos ministeriales, no solo sobre el plan, sino sobre cómo ingresar al magisterio. Eso afectó el proceso...luego también cambiaron los instructivos de elegibilidad (...) (RAM6-22/02/2014).

[...] Cuando llegó la ministra y nos explicó cuál era el proyecto, nosotros decidimos participar...pero lo que pasó es que cuando ella vino nos planteó unas condiciones, unos beneficios que en realidad no era así (...) Nos dijeron (...) lo principal, que nos iban a capacitar, porque tú no puedes rendir una prueba sin haber estudiado antes. Después se eliminó la prueba de pedagogía (...) Otra cosa (...) es que mucha gente (...) viendo que había muchas trabas, burocracia, gastos, la prueba demostrativa por videoconferencia y mil trámites más que te pedían...mucha gente al final lo dejó (RAM8-25/02/2014).



Contrariamente a las previsiones y ofertas iniciales, el proyecto se desarrolló sin que se proporcionara adecuada formación a personas que durante una experiencia migratoria de años, o poco más de una década, habían permanecido ajenas a la enseñanza. Como es sabido, pese a que existe un grupo de profesionales ecuatorianos que desempeñan funciones cualificadas en territorio español, la grande mayoría trabaja en ámbitos como la construcción, la hostelería y el sector de los cuidados, por lo que, su experiencia desde la salida de Ecuador se reduce en muchos casos a las habilidades adquiridas en estos campos. Adicionalmente, cabe mencionar que una buena parte de ellos no tenía experiencia en la realización de exámenes de calificación, puesto que su anterior ingreso al magisterio ecuatoriano se había realizado de manera directa, pasando de la Universidad a la enseñanza en planteles educativos.

Por si fuera poco, debido a la edad y al escaso contacto con algunas tecnologías, las competencias informáticas de los aspirantes eran limitadas, y aunque todos los instructivos e indicaciones estaban disponibles en la página del Ministerio de Educación, la descarga de módulos, demostrativos y material de apoyo desde la web no era una tarea sencilla. Un factor adicional fue que el proyecto se presentó en febrero de 2013 y las pruebas se realizaron a finales de mayo del mismo año. El escaso tiempo a disposición de personas con funciones laborales u ocupaciones de carácter personal y familiar, tampoco facilitó la preparación de los aspirantes. Así y todo, la respuesta de los migrantes fue “arreglárselas por su cuenta”, organizándose autónomamente y estableciendo cursos o actividades de formación temáticas que los llevó a hacer “lo que pudieron”.

[...] Los compañeros docentes no hemos ejercido la docencia (...) Lo que teníamos era unos instructivos de elegibilidad (...) de acuerdo a las especialidades de (...) la educación inicial básica o bachillerato (...) Nuestro trabajo fue hacer grupos de estudios por niveles de 10/12 personas (...) como habían muchos compañeros que estaban en el paro, lo que hacíamos era reunirnos sábados y domingos para estudiar, en las casas de los compañeros, en la SENAMI, en las iglesias, donde hubiera espacio (...) Esto fue en verdad coger un pliego de preguntas e ir las resolviendo nosotros mismos, que podemos hacerlo, pero sin saber muchas cosas, porque no sabíamos sobre los cambios educativos de Ecuador y no teníamos capacitación (...) Lo único que nos dieron eran pdf, pero muchos compañeros no sabían ni usar internet a veces...y también hacía falta tiempo porque muchos compañeros estaban trabajando, otros estaban en paro (RAM6-22/02/2014).

[...] Para las pruebas de elegibilidad la ministra nos había prometido un folleto para prepararnos que hasta ahora estamos esperando. Nunca llegó ese

folleto, ni llegará. Al final lo que nos mandaban eran enlaces, había que entrar a internet, a la página del Ministerio y ahí te decían que hay que ir allí, hay que descargarse acá. Teníamos una demo también, era una demostración, pero al final cuando la hacíamos estábamos más confundidos. O sea, ¿cómo vas a hacer una prueba si no tienes donde estudiar y no sabes qué te va a tocar? (...) Nosotros también ofrecimos cursos...muchos socios no sabían ni qué es un ordenador, ni qué es un portátil, ni qué es un pdf, ni qué es un correo electrónico. Si no sabían eso ¿cómo se iban a descargar las cosas y ver los enlaces? (RAM8-25/02/2014).

Los factores apenas mencionados probablemente dependen de que la experiencia fuera concebida desde Ecuador como un plan piloto, capaz de ofrecer información sobre la cantidad de docentes fuera del país, junto a experiencia en la actuación de iniciativas de retorno mediante pruebas de elegibilidad. En otras palabras, la aplicación circunscrita inicialmente al territorio español se diseñó como una forma de ensayo o prueba de los éxitos y fracasos del proyecto, antes de su reproducción en otros territorios de la diáspora. La elección de España respecto a otros destinos fue fruto también del mayor número de ex docentes nacionales allí concentrados, así como de los procesos pioneros de capacitación promovidos por la SENAMI y de la autoorganización y demandas de este colectivo en el territorio. La toma de pruebas de elegibilidad realizada en España por funcionarios del Ministerio de Educación ecuatoriano no impidió, sin embargo, que emigrantes interesados en el proyecto y residentes en otros países pudiesen participar. Debido a la distancia entre los destinos de la diáspora, la participación de ecuatorianos fuera de España se restringió, por lo general, a pocos casos provenientes de países europeos vecinos.

[...] El Plan se ha aplicado solo en España (...) por la mayoría de docentes que existe aquí. (...) Hemos tenido toma de contactos con compañeros de Italia que quisieron participar pidiendo información. Vino una compañera de Niza...Al final vinieron 2 o 3 personas de Italia a rendir pruebas en Barcelona, pero el Plan no se trasladó a otros países (RAM6-22/02/2014).

Pese al gran optimismo, alto número de inscritos e ingente inversión financiera y humana que caracterizaron el proyecto,<sup>205</sup> sus resultados fueron bastante modestos. Esto se debió en parte a las falencias previamente analizadas como la falta de preparación de docentes, o la celeridad con la que se realizaron las pruebas desde la presentación de la iniciativa. Así pues, en la fase final del Plan Retorno Educación resultaron elegibles apenas 43 candidatos: 15 para educación básica y bachillerato y 28 para la enseñanza de inglés. Por otro lado, 115 personas se convirtieron en aspirantes a cargos temporales

---

<sup>205</sup> Los gastos totales asociados al proyecto, pese a haber sido solicitados, no fueron proporcionados por el Ministerio de Educación.

vinculados al sector educativo o a instituciones públicas del país. De este total, pocos optaron finalmente por regresar: en parte por las escasas garantías de un contrato temporal habilitador para ulteriores concursos de mérito y oposición, y en parte, por la lejanía de las provincias asignadas a algunos docentes en relación a su territorio de origen. Otras personas tal vez no hayan vuelto por dificultades de carácter individual o familiar. Con independencia de estos factores, en la práctica, la política de repatriación de docentes había producido, en el momento de nuestro trabajo de campo en España, el regreso a Ecuador de tan solo 3 profesores para desempeñar funciones en la enseñanza básica y secundaria del país.<sup>206</sup>

[...] Fueron 781 personas que se inscribieron al Plan de retorno (...) de los 399 que nos presentamos (...) los que superaron las pruebas de elegibilidad fueron en total 43 (...) De los compañeros maestros que se presentaron al concurso que fueron 15, de ellos aprobaron 7 u 8. Ellos tienen ya ganado el concurso de méritos, pero algunos por diversas circunstancias, al final algunos no aceptaron el concurso...Actualmente tenemos noticias de que hay 3 compañeros trabajando en Ecuador...únicamente 3 están en Ecuador (RAM6-22/02/2014).

Entre los puntos a favor del proyecto se subraya la transparencia que lo caracterizó -por lo menos en lo que a las pruebas de elegibilidad y concesión de cargos se refiere-, así como la concesión de los beneficios finales garantizados para quienes superaron todas las fases en las que se estructuraba. En otro orden de ideas, diversos actores elogian la inclusión del colectivo docente migrante entre los beneficiarios de políticas públicas. Frente a ello, a los bajos rendimientos del proyecto se suman múltiples cuestionamientos que acusan a las autoridades nacionales de negligencia en la planificación y de escaso conocimiento de la realidad de los migrantes y sus características.

Críticas más contundentes provienen, no obstante, de los mismos representantes institucionales ecuatorianos, que amén de los magros frutos del proyecto, condenan tres elementos: el diseño y ejecución del proyecto por parte del Ministerio de Educación; el uso electoral del programa, su falta de planificación y una supuesta irresponsabilidad en la difusión de sus planteamientos, así como del número de plazas efectivamente disponibles en el ámbito educativo; y la ausencia de una valoración integral, capaz de dar cuenta de los fracasos y logros reales del proyecto, antes de permitir su continuidad.

---

<sup>206</sup> No obstante nuestras reiteradas solicitudes de información ante el Ministerio de Educación, esta cifra, no pudo ser actualizada con datos oficiales debido a la falta de respuesta de la institución. Nuestros contactos posteriores con las organizaciones de migrantes que trabajan en el sector nos han permitido conocer que otras personas elegibles volvieron a Ecuador, sumando un total de 8 profesionales de la educación contratados por medio del programa.

Dichos juicios proceden, en su mayoría de actores que trabajan con el tema migratorio y conocen sus problemáticas, frente a agentes institucionales menos diestros en relación al fenómeno. Los mismos demuestran, una vez más, la presencia de diversos proyectos y posturas interestatales, al igual que las tensiones respecto a la concepción y práctica de la política pública ecuatoriana a favor de la emigración. En paralelo, dichos razonamientos dejan al descubierto, un aspecto de la política migratoria del país que introducimos en apartados anteriores: la debilidad de la ex SENAMI en cuanto órgano rector de la política pública.

[...] Nosotros creemos que el Plan retorno se creó en un día en Madrid y ya está. Yo creo que ni ellos mismos sabían qué estaban haciendo (...) Fue mal estructurado, lo que tenemos del Plan Retorno es la buena voluntad y eso sí se le agradece al Gobierno ecuatoriano, al Presidente...a los mandos medios, pero de la buena voluntad no se estructura un proyecto como debe ser (...) (RAM8-25/02/2014).

[...] Nosotros (SENAMI) le pedimos al Ministerio de Educación que no lance ese programa. Nosotros sabíamos que los docentes que se fueron del Ecuador renunciaron a sus cargos, vendieron la renuncia,<sup>207</sup> ya no pueden ser docentes...y además esos docentes no ejercieron la docencia y se han desactualizado. Cuando nosotros fuimos a hablar con el Ministerio de Educación y el MRL (*Ministerio de Relaciones Laborales*)...el MRL casi se cae y nos dijo ese programa no se puede lanzar nunca, y nosotros le dijimos muy tarde, porque la Ministra está ahorita en España. En fin, el proyecto fue desastroso porque (...) casi ninguno ha regresado. Eso es una tomadura de pelo y, sin embargo, se ha vuelto a lanzar. No ha habido ninguna evaluación y no se ha asumido las responsabilidades. El Plan se lanzó en época de campaña, sí, fue poco planificado, sí, la Ministra quería pasearse por España, no conocía Barcelona, bueno. Eso nunca se ha asumido (II10-22/07/2014).

De otro lado, aunque numerosos ex docentes ecuatorianos no hayan sido seleccionados como elegibles, muchos continúan considerando la opción de regresar al país para reincorporarse a sus funciones. Para otros, la idea de poder obtener estabilidad laboral y un buen salario en Ecuador es todavía una posibilidad atractiva. En este sentido, varias organizaciones han elegido la autoformación como camino y otras han recurrido a instituciones académicas españolas con el fin de obtener nuevos títulos o niveles superiores de instrucción (máster y doctorado). Sus expectativas eran elevadas durante nuestro trabajo de campo, así como lo era su convicción de poder contribuir al desarrollo nacional, ayudando a “mejorar” las instituciones ecuatorianas y la sociedad como un todo, por medio de conocimientos foráneos, considerados “superiores” o

---

<sup>207</sup> La renuncia a los cargos públicos y la reincorporación de ex funcionarios a las dependencias del Estado ecuatoriano están reguladas por ley desde 2010. Dichas disposiciones, que serán mejor abordadas en páginas posteriores, impiden el retorno de los interesados sin haber pagado antes multas y los valores asociados a la entrega de su renuncia.

“preferibles” respecto a los locales. Fueron frecuentes también las lamentaciones debido a que en Ecuador dichos conocimientos o aptitudes se valoran poco, al tiempo que la emigración se reduce al envío de remesas y posesión de ahorros o bienes materiales. Más allá de estos elementos, un factor recurrente fue la solicitud de seriedad y garantías por parte del Gobierno nacional frente al retorno, considerado como un proyecto de vida individual y familiar.

[...] Ten en cuenta que las migraciones generalmente se dan hacia los países que están mejor. Nosotros podemos aportar dando una perspectiva diferente por haber vivido en un país de Primer Mundo, para hacer, por ejemplo, las cosas más rápidas, para dar una visión diferente de la educación a partir de lo que hemos visto aquí comparada allá. Dar ideas...adaptar y mejorar esas ideas allá (...) Yo creo que, en general, lo que nosotros podemos ofrecerle al Ecuador no se toma en cuenta (...) Mira, yo creo que en Ecuador los migrantes son vistos como un factor de ingreso económico, nada más (RAM8-25/02/2014).

[...] El haber migrado es en sí mismo una experiencia. Nosotros hemos vivido muchos cambios, hemos aprendido y podemos aportar al país muchas cosas. Quizá no podremos hacer grandes cambios, pero sí aportar mejoras al sistema educativo del país (...) Quisiéramos que los planes tengan su continuidad y se vean sus frutos (...) Tampoco el Gobierno está en la obligación de darnos un retorno, pero si se ofrece, los proyectos deberían ser más organizados (...) Con esto no se puede jugar, al final no solo somos nosotros...si retornamos, retorna también nuestra familia y ese proceso debe ser serio (RAM6-22/02/2014).

Una última iniciativa que puede ubicarse también dentro del amplio nexo entre migraciones cualificadas y desarrollo es el conjunto de **becas o ayudas económicas** otorgadas por el Gobierno nacional para estudiantes, docentes y otros profesionales ecuatorianos, que incluyen a los ciudadanos residentes en el exterior. Para la actuación de este programa gubernamental, el organismo responsable que es la SENESCYT, dispone de becas de pregrado y posgrado que cubren diversos campos de estudio en universidades extranjeras. La estrategia es parte del antes mencionado aumento de la inversión en educación superior que permitió, solo en 2014, el financiamiento de 10.482 becas.<sup>208</sup>

Las ayudas que conforman esta política, establecen como condición el regreso de los beneficiarios para trabajar en el país por el doble del tiempo de concesión de la beca y permanencia en el exterior. Mediante este mecanismo se estima que los mismos -

---

<sup>208</sup> El número de becas otorgadas por la institución ha ido aumentando de manera gradual en los primeros años del gobierno de Alianza País y desde 2011 ha experimentado un incremento exponencial. De esta forma, si en el transcurso de los años 2007 y 2010 se concedieron 660 becas, solo en 2014 dicha cifra superó los diez mil beneficiarios (SENESCYT, 2014).

especialmente en el caso de que hayan frecuentado instituciones de formación de prestigio- pueden devolver a Ecuador sus conocimientos, mejorando de esta forma, las condiciones de partida de la sociedad y economía nacionales. Si los becarios optan por permanecer en el país huésped, o deciden residir en otro territorio, deberán devolver el importe de la beca. Si por el contrario, su decisión es retornar al suelo natal, el Gobierno ecuatoriano, ofrece mediante el Instituto Nacional de la Meritocracia (INM) un programa de asesoría que incluye asistencia y algunas facilidades para su reubicación laboral.<sup>209</sup>

La exigencia de volver al país, contemplada por los programas de becas apenas descritos, es fuente de discordia entre los miembros de la diáspora que ven en ella una forma restringida y -en cierto sentido autoritaria- de concebir sus posibles aportaciones al desarrollo nacional. Desde este ángulo, como se especificó páginas atrás, dicha obligación excluye que las personas, pese a sus orígenes o nacionalidad ecuatoriana, puedan identificarse con otras identidades y decidir permanecer en un territorio diferente, aun manteniendo polifacéticos vínculos con su país de origen. A su vez, los programas de becas o ayudas financieras basados en esta propuesta determinan *a priori* las formas y tiempos en los que se debe aportar al bienestar nacional, dejando de lado opciones diversas y posiblemente más compatibles con los proyectos de vida de las generaciones que no se reconocen como parte de un único Estado. Siguiendo algunos de los planteamientos del enfoque transnacional, se lamenta la ausencia de proyectos capaces de valorizar capacidades o contribuciones que pueden ser realizadas de forma externa al territorio ecuatoriano. Quedarían así marginados todos aquellos aportes no solo económicos, sino también políticos, sociales o culturales que pueden ser producidos en beneficio de la colectividad de origen.

[...] No entiendo lo de las becas ¿cómo el Gobierno va a querer que los jóvenes vuelvan al Ecuador? (...) Hay mucha gente que se quiere quedar porque vive aquí y está bien aquí y eso debe ser respetado. Me parece bien que sea para el desarrollo para el Ecuador, pero hay que buscar alternativas que no sean como de propiedad, como si la gente le perteneciera al Estado (RAM5-21/02/2014).

Aunque en rigor esta propuesta no se dirija específicamente a la diáspora, sino que dé lugar a una emigración nueva, específica, planificada y estimulada por el poder central con fines de repatriación; para numerosos actores, la misma es un ejemplo

---

<sup>209</sup> Esta propuesta tiene como antecedente el Sistema de Apoyo al Talento Humano implementado por la ex SENAMI y detallado en apartados anteriores.

fehaciente de la importancia atribuida a la movilidad humana a nivel público y de la respuesta integral formulada por el Gobierno para su tratamiento. Así pues, los programas de becas y ayudas económicas para la formación de ecuatorianos, mostrarían que no solo se valorizan las aportaciones de quienes ya residen fuera del país, por medio de estrategias a favor del ahorro, del retorno productivo o de la repatriación de profesionales. Antes bien: las becas deben ser comprendidas como una opción pública que anticipa nuevos flujos de población y pretende promover el bienestar nacional, mediante la salida temporal de grupos concretos capaces de multiplicar beneficios a su regreso.

A la luz de esta postura, el enfoque de migraciones y desarrollo del Gobierno actual habría superado la visión reduccionista vigente en administraciones anteriores que consideraba únicamente a las remesas de los migrantes y a las iniciativas de codesarrollo como fuentes de progreso. Dicha mirada se habría ampliado, para comprender la complejidad del hecho migratorio y la heterogeneidad de perfiles que lo conforman elaborando, en consecuencia, respuestas diferenciadas para todos los grupos que dan vida a los desplazamientos de ciudadanos desde el territorio nacional.

[...] Estamos enviando nuestros becarios Senescyt al mundo...ahí creo que se está manejando el tema de migración y desarrollo (II14-29/07/2014).

[...] Lo que hace también este gobierno es ya, no solo pensar que hay solo un tipo de migrante (...) es como decir, tenemos diferentes perfiles de migrantes y vamos a hacer políticas para todos estos perfiles. Para migrantes bajamente cualificados, programa Cucayo y Plan Tierras, damos tierrita y capital semilla para que emprendan. Programas para migrantes altamente calificados, el Ministerio de Salud: vuelvan acá los médicos y enfermeras; Ministerio de Educación: vuelvan los profesores, y Senescyt: mandemos y retornemos. O sea, bien pensado, en temas de focalizar si vos quieres por actores (...) (II7-08/07/2014).

En las antípodas de estos argumentos, hay quien ve los programas hasta aquí descritos como un reflejo de las contradicciones que caracterizan a la política migratoria del país. En este sentido, si por un lado, existe un discurso favorable al desarrollo humano, al igual que sobre los derechos de todos los migrantes, en la práctica varias iniciativas son fruto de una concepción limitada de la emigración en las que se piensa en poblaciones objetivo, algunas más útiles que otras, para los intereses nacionales. En paralelo, es posible deducir que algunas propuestas, más que a la emigración ecuatoriana real se dirigen a una emigración “deseada” o “esperada” por el Gobierno para cumplir sus objetivos.

De esta manera, si al principio los programas tenían como meta a emigrantes relativamente exitosos y capaces de volver al país con ahorros y posibilidades de inversión, con el tiempo las figuras privilegiadas fueron los emigrantes cualificados y de manera especial aquellos con títulos de máster y doctorado, soslayando, por ende, el heterogéneo colectivo de personas que no cuenta con estos atributos, pero que podría aportar al país beneficios de diversa índole. Además, si en las propuestas primero descritas, la diversidad de proyectos era vista como un símbolo de riqueza y amplitud de miras del Gobierno sobre la emigración, posturas más contestatarias refutan esta opción y ven la multiplicidad de proyectos como una prueba de la ausencia de una política migratoria real, amén de ser un ejemplo de improvisación y expresión de los intereses gubernamentales en términos económicos, pero principalmente políticos.

[...] En el Proyecto Prometeo o en los planes para profesores y profesionales de la salud sí se les ve como un agente de desarrollo a los migrantes (...) (...) Lo que sí hay son unos claros intereses del Estado ecuatoriano que se reflejan ahí...el Estado dice, de los migrantes que están afuera me interesa traer a estos que son los más capacitados (...) (OP4-11/08/2014).

[...] Nunca hemos tenido una real política migratoria. Cada Ministerio ha lanzado su plan (...) Todos los planes son una tomadura de pelo, solo cuando tú miras el momento en el que se lanzan (...) todos los planes excepto el Ecuador saludable (...) se lanzan en enero de 2013...y yo estuve ahí presente...sin ninguna coherencia, (...) y sin ninguna lógica (...) El punto es que ahora hay dos visiones sobre el emigrante retornado. Uno es que sean emprendedores (...) como no nos funcionó (...) nos vamos al otro extremo que tiene que ser PHD (...) El país no está preparado y además la irresponsabilidad mayor, empezando por el Presidente, ha sido de él y de los ministros que han ido a ofrecer lo que no hay. Yo he oído varias veces al Presidente, yo misma le he acompañado en ocasiones y le he escuchado decir, regresen, regresen, somos el jaguar de América, vivan el sueño ecuatoriano. ¿Cuál es el sueño ecuatoriano? Mucha gente que ha regresado se ha vuelto a ir, mucha gente está desempleada y sin oportunidades (II10-22/07/2014).

#### *5.4.2 VALORACIONES SOBRE EL RETORNO Y LAS PROPUESTAS DE REINTEGRACIÓN PARA QUIENES HAN VUELTO AL PAÍS.*

Hasta 2010, según el último Censo de Población y Vivienda, habían retornado al Ecuador 63.888 individuos, pero pese a que no existen estudios oficiales que hayan actualizado dicha cifra, las organizaciones de migrantes y otros actores institucionales estiman que para 2014 el número de ecuatorianos repatriados superaba las cien mil personas. Aunque el fenómeno sea una constante en el proceso migratorio, y desde 2008 se produzca como efecto de la crisis global, el retorno mayoritario se verifica



esencialmente desde España y en menor proporción desde Italia, Estados Unidos y otros destinos. En cuanto proceso complejo, el retorno responde frecuentemente a múltiples factores combinados entre sí. Con todo, al margen del regreso explícitamente forzado y a menudo fruto de procesos de deportación, o del regreso motivado por problemas de salud o elementos de naturaleza política y social, a partir de los datos obtenidos en nuestro trabajo de campo, es posible distinguir dos grandes tipologías de ecuatorianos que han elegido opciones de este tipo.

De una parte están quienes después de haber planificado su retorno, han vuelto al país con la aspiración de jubilarse en su territorio o reunirse con sus familiares, contando por lo general con fuentes de renta o un proyecto bien definido de reinserción sociolaboral. Este perfil se corresponde usualmente con retornados provenientes de Estados Unidos y en menor medida también de Italia, España y otros destinos. De otra parte se ubican todas aquellas personas que han vuelto a casa, considerando a Ecuador como una alternativa a la pobreza y el desempleo que caracterizaba sus vidas en los lugares de residencia. Para esta última categoría -que corresponde, según nuestros informantes, a la mayor parte de repatriados en los últimos años- el retorno se produjo en gran medida a consecuencia de la crisis económica que golpeó la economía de los más importantes destinos de la diáspora. Al ser efecto directo de las dificultades que asediaban a estas poblaciones -especialmente en España- buena parte de los proyectos de repatriación (individuales o familiares) son a menudo una última opción, amén de constituir una decisión obligada, tomada muchas veces luego de haber perdido sus casas y tras el agotamiento de fuentes de ingreso económicas o de ayudas estatales como el paro u otros subsidios de desocupación.

En efecto, tal como se dijo en el capítulo IV, las respuestas frente a la situación que azota la economía de los países de la emigración ecuatoriana han sido principalmente de tres tipos. En primer lugar, y contrariamente a las previsiones generales, la mayor parte de los ecuatorianos ha decidido permanecer en lo que consideran sus actuales

sociedades de pertenencia, además de ser la patria de sus descendientes.<sup>210</sup> En segundo lugar, una proporción notable de inmigrantes -normalmente con ciudadanía europea, residencia permanente, ahorros o posibilidades concretas de trabajo y ayuda familiar- optaron y optan por reemigrar, dirigiéndose a países con economías más estables como Estados Unidos, Canadá o Inglaterra. En tercer lugar, entre quienes han decidido volver a su tierra natal -procedentes sobre todo desde España- la mayor parte lo ha hecho de forma no planificada o parcialmente premeditada y en circunstancias desfavorables, complejizando así su posterior reinserción socioeconómica.<sup>211</sup>

De ahí que, al contrario de las expectativas del Gobierno ecuatoriano, los retornados no han sido ni los más ricos o exitosos, ni los más cualificados de la migración ecuatoriana. Aunque ambos perfiles existen entre la población de vuelta al país, debido a decisiones personales o familiares e incluso como fruto de los programas de repatriación gubernamentales arriba descritos, una proporción significativa de quienes han optado por poner fin a su proyecto migratorio posee algunas características en común que suponen y supondrán también en el futuro, diversos desafíos para las políticas públicas nacionales.

---

<sup>210</sup> A título ilustrativo, la reciente Encuesta a la Población de Origen Ecuatoriano Residente en España (EPOERE) realizada en 2014 mostró que el retorno de los ecuatorianos a su país natal no es masivo, ni constituye tampoco una opción futura mayoritaria para esta población. Aunque en las estadísticas oficiales españolas los ecuatorianos han registrado un descenso significativo -debido a la disminución de entradas y al incremento de salidas por retorno o procesos de reemigración hacia terceros países-, el decrecimiento mayoritario es fruto de la nacionalización significativa de este colectivo en el que el 54,5% cuenta con nacionalidad española. Por otro lado, apenas el 18% de la muestra contemplada, en la que destaca la población mayor (a partir de 45 años), manifiesta intenciones de volver definitivamente a Ecuador. Entre los jóvenes ecuatorianos o de origen ecuatoriana la idea de la permanencia es mayoritaria: el 36% de ellos declara sentirse español y ecuatoriano por igual, mientras que cerca de la mitad de este grupo (41%) se autoidentifica más como español (Iglesias *et al.*, 2015:104-105).

<sup>211</sup> Para un análisis más reciente de este tema, véase el trabajo de Mahía y Anda (2015). Los autores, como parte del proyecto Europeo NOPOOR (*Enhancing Knowledge for Renewed Policies against Poverty*), realizaron una importante investigación binacional que comprendió la participación tanto de emigrantes ecuatorianos residentes en España como de ciudadanos retornados. Mediante encuestas en España (Madrid) y Ecuador (Quito) los mismos buscaron entender, entre otros aspectos, los impactos de la crisis sobre las condiciones de vida de la población ecuatoriana en la capital española, los determinantes del retorno y los elementos que facilitan o impiden el éxito del proceso. Aunque en diversos sentidos los resultados de esta investigación divergen de los obtenidos en nuestro análisis, entre sus principales hallazgos cabe aquí enumerar que el 35,1% de los encuestados en Madrid manifestó querer regresar a Ecuador en el corto plazo, mientras que el 67,5% lo desearía hacer en el largo plazo. Al mismo tiempo el 38,7% manifestó querer reemigrar hacia otro país, especialmente hacia otro Estado de la Unión Europea. La investigación demuestra, por otro lado, que el retorno es una compleja decisión condicionada por estrategias familiares que está estrechamente vinculada a las dificultades económicas que atraviesan los inmigrantes en los países de acogida, así como a su voluntad de reunificarse con sus familias en el país de origen y otras motivaciones como el deseo de emprender o la nostalgia. Finalmente, si bien la mayoría (86,3%) de los retornados se encontraba trabajando en el momento de la encuesta, reconocían que los empleos no eran completamente estables y el 55,4% declaraba estar empleado por cuenta propia, lo que inevitablemente nos remite al ahorro acumulado durante su estancia en el exterior. Entre las dificultades asociadas al retorno se mencionan la falta de información y claridad en los programas de reintegración ofrecidos por el Gobierno de Ecuador; las incertezas a la hora de encontrar un trabajo vinculadas no solo a la situación del país, sino también a la edad de los retornados y a su falta de experiencia laboral en Ecuador; los problemas de implementación de varias políticas y, finalmente, las asimetrías que muchas veces existen entre las promesas públicas y los obstáculos que enfrentan los retornados.

En base a las informaciones recogidas durante nuestro trabajo de campo, uno de los elementos que aqueja y agrupa a la mayoría de los retornados es, por ejemplo, la falta de trabajo. Dicha condición se verifica en medio a una situación estructural de desempleo, empleo inadecuado y precarización laboral significativa<sup>212</sup> destinada a crecer, por otro lado, como efecto de la caída de los precios de las materias primas y de las repercusiones de la crisis global en el país. Una segunda característica que complejiza la situación de este colectivo es la edad: como fue ilustrado en el capítulo anterior, la mayoría de los emigrantes ecuatorianos salió del país en una fase de vida comprendida entre los veinte y treinta años, por lo que, tras varios periodos o décadas de residencia en el exterior ha vuelto, teniendo aproximadamente cuarenta años o incluso más. Esto provoca varias dificultades pues si, por un lado, existen límites etarios para la contratación laboral en entidades públicas ecuatorianas, por otro, ni siquiera el sector privado es capaz de garantizar la absorción de este colectivo.<sup>213</sup>

La edad restringe también las oportunidades de estudio o acceso a ayudas de capacitación ofrecidas por el Estado u otras entidades de carácter privado. Tales dificultades se suman al hecho de que la población ecuatoriana es aún joven y se distingue, según el censo nacional de 2010, por tener una edad media de 28.4 años. Por último, la población retornada -salvo las excepciones antes estudiadas entre las que se incluyen los profesionales repatriados gracias a políticas públicas- es un colectivo que a pesar de poseer niveles considerables de instrucción formal,<sup>214</sup> se caracteriza por conocimientos desactualizados o perdidos tras haber ejercido en el exterior funciones ajenas a su formación. Además, para este grupo, aun cuando posee estudios profesionales acordes a las necesidades locales, las oportunidades de inserción en el mercado de trabajo se ven reducidas por insuficientes mecanismos de reconocimiento de las competencias obtenidas fuera del país.

[...] La edad promedio de las personas es de 43 años para arriba. Con esa edad nadie te da un trabajo público ni privado (RAM12-07/07/2014).

---

<sup>212</sup> Los indicadores de estos fenómenos fueron expuestos en el capítulo IV.

<sup>213</sup> Una posible salida parcial de este impasse es la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal. Dicha ley, aprobada a finales de diciembre de 2014, establece que las empresas que contraten a adultos mayores y ecuatorianos retornados del exterior con más de 40 años, podrán establecer deducciones adicionales del 150% por remuneraciones y beneficios sociales aportados al IESS. Tal ventaja, concebida como un estímulo para la empleabilidad de estos colectivos, se extiende por dos años desde la celebración del contrato.

<sup>214</sup> Como fue expuesto en el capítulo precedente, la Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo (ENEMDU) de 2007, evidenció que aproximadamente la mitad de la población ecuatoriana expatriada (49,7% de las mujeres y 45,7% de los varones) tenía educación secundaria, mientras que el 19,42% contaba con estudios universitarios.

[...] Estos migrantes de Europa (...) llegaron a veces más mal que cuando se fueron, o sea, que se regresaron con deudas, regresaron sin un proceso de retorno verdaderamente dicho y regresaron con una edad que aquí ya no les reconocen como para ofrecerles empleo. Entonces terminaron como (...) otro nuevo grupo de desempleados (...) (RAM13-09/07/2014).

[...] Mire, tenemos mano de obra, tenemos gente preparada, pero ni siquiera se certifican las competencias de las personas que vienen en otros países. Nosotros podríamos contribuir de una y mil maneras, enseñando lo que aprendimos, pero ni eso...A nadie le importa (...) (RAM15-31/07/2014).

Al desempleo que enfrentan muchos emigrantes que han regresado a Ecuador en los últimos años, se suman también las dificultades de acceso al crédito, producto en parte de las restricciones financieras impuestas en el país después de la crisis bancaria de 1999. Para la entrega de préstamos, los bancos y otras entidades financieras requieren que estos ciudadanos tengan un trabajo, reciban un salario, dispongan de un historial crediticio, y por si fuera poco, ofrezcan garantías en bienes inmuebles, además de contar con avalistas en buenas condiciones económicas. Pero el perfil mayoritario de los retornados, como acabamos de informar, no se corresponde con estas características. Buena parte de ellos se encuentra de hecho desempleada y no cuenta con ingresos fijos, ni posee propiedades que puedan servir como aval a los financiamientos. Adicionalmente, debido a una permanencia prolongada fuera del país, los mismos no poseen tampoco historial crediticio, obtenible solo después de haber contraído un préstamo nacional.

Otro problema, no menos relevante, es que varias líneas de crédito otorgadas por instituciones financieras ecuatorianas están pensadas para grandes o medios emprendimientos, destinados por lo general a individuos con recursos o a cooperativas. Dichas condiciones excluyen, no obstante, algunos rasgos de este colectivo como el hecho de que muchos retornados anhelan recibir microcréditos para abrir pequeños negocios, al tiempo que no todos pueden ni quieren trabajar de manera colectiva. Por tal motivo, si en teoría los créditos para este colectivo existen, sus destinatarios enfrentan en realidad numerosas dificultades de carácter material y burocrático para disponer de ellos.

[...] Para acceder a un crédito nos piden historia crediticia, pero para tener historia crediticia por lo menos tenemos que vivir aquí uno o dos años y tener una línea de crédito (...) El otro requisito es la garantía, pero hay compañeros que no pudieron comprarse una casa en Ecuador, se la compraron en España, pero se las quitaron y regresan con una mano detrás y otra delante. Nos piden también un documento del SRI que no podemos tener porque nosotros recién llegamos (RAM9-19/06/2014).

[...] Para pedir un crédito a uno le piden dos garantes que tengan casa, que tengan trabajo. Nos piden también el historial crediticio...entonces esas trabas son las que tenemos. Nos piden tantas cosas y la gente se cansa y desiste. No hay créditos (RAM10-21/06/2014).

La falta de acceso al crédito para los retornados es reconocida incluso por las autoridades gubernamentales quienes recalcan que, si bien la concesión de préstamos facilitados para este colectivo está garantizada por ley, en la práctica su aplicación enfrenta numerosos obstáculos. Así pues, tras el fin del Fideicomiso Banca del Migrante que operó en el país en el periodo 2009-2013 -y cuyos pormenores fueron expuestos páginas atrás- no existían en el momento de nuestro análisis, mecanismos específicos de concesión de créditos facilitados para los ecuatorianos con experiencias migratorias a sus espaldas. El Código Financiero aprobado en 2014, como vimos antes, reconoce la necesidad de ofrecer soluciones preferenciales para esta colectivo como parte de los grupos de atención prioritaria, pero dicha previsión está lejos de ser una realidad. En definitiva, sin empleo, salario o avales, para obtener un préstamo, los ecuatorianos de vuelta al país deben ofrecer las garantías requeridas a cualquier otro ciudadano y no encuentran privilegios o facilidades que atiendan su especial condición y la de sus familiares.

[...] Actualmente ninguna entidad financiera privada concede acceso al crédito a las personas migrantes que retornan y tampoco las públicas...entonces estamos en un proceso de que las instituciones públicas creen esos espacios (...) (II13-25/07/2014).

[...] En relación al crédito, por ejemplo, hoy se habla muchísimo, se dice que hay programas de acceso al crédito para los migrantes retornados, de hecho se ha hecho propaganda sobre eso, pero a la hora de la aplicación tales créditos no se dan (...) (II16-29/07/2014).

[...] En el acceso al crédito productivo (...) en teoría hay líneas preferentes para migrantes, constan en el papel esos recursos, pero en la práctica no se cumplen (...) (OP7-20/08/2014).

Gran parte de los retornados ha regresado a Ecuador en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, con muy pocos ahorros, perdidos con frecuencia en gastos corrientes durante el primer año o los primeros meses de estancia en el país. Durante el éxodo masivo de población de finales de los años noventa, muchas de estas personas vendieron también sus propiedades en Ecuador para costear el viaje de ida o adquirir una vivienda en los países receptores y, carecen por lo tanto, de un lugar propio donde volver. De esta manera, el regreso a casa se produce frecuentemente recurriendo a las viviendas y al auxilio de familiares y amigos. Por añadidura, varios de los repatriados

vuelven al país con deudas adquiridas durante el *boom* inmobiliario español y la contracción de hipotecas. En paralelo, existe también un grupo de repatriados que aunque haya enviado ingresos al país para la adquisición de propiedades o establecimiento de negocios, ha sido víctima de fraudes por parte de familiares y amigos,<sup>215</sup> lo que en la práctica determina la falta de garantías de sobrevivencia. Por otro lado, su experiencia laboral, sus contactos y posibles recomendaciones en esta área, pese a ser amplios, han sido obtenidos en buena medida en el extranjero y ofrecen pocas ventajas en suelo nacional.

A todo esto debemos agregar el desconocimiento de una realidad que aunque creen suya, en verdad se ha modificado tras varios años de ausencia. En otros términos, muchos retornados vuelven a un país que desconocen -por lo menos parcialmente-, teniendo más edad y menos recursos (materiales y simbólicos) de cuando se fueron, amén de poseer deudas y menos oportunidades de inserción laboral. Más pobres, mayores, con hijos u otros familiares que mantener y, de alguna manera, perdidos en su propio país, no es extraño que idealicen el Estado y la sociedad de inmigración, estableciendo comparaciones constantes entre aquí y allí. A su regreso, numerosos retornados han interiorizado además el discurso presidencial, autodenominándose “héroes” o “transformadores de la matriz productiva nacional”, al tiempo que reclaman políticas públicas y ayudas efectivas capaces de resolver su situación. Este proceso de empoderamiento individual y colectivo hace que, aunque los retornados reconozcan los avances que ha experimentado el país en términos económicos y sociales, así como las políticas a favor de la emigración; lamenten contemporáneamente la falta de valorización de sus habilidades y experiencias, reivindicando oportunidades reales para contribuir al progreso nacional.

[...] Hemos regresado, pero nos hemos encontrado con una triste realidad que somos extranjeros en nuestro propio país (...) Nosotros no queremos ser una carga para el Estado (...) Nosotros vamos a ser (...) los que cambiamos la matriz productiva del país. Nosotros somos ecuatorianos y somos héroes (...) No queremos discursos, no queremos promesas, queremos créditos, créditos y políticas reales, porque con los discursos yo no alimento a mi familia (RAM11-26/06/2014).

---

<sup>215</sup> Durante nuestra estancia en Ecuador, dialogando con los interesados y especialistas sobre el tema, pudimos constatar que los engaños se producen normalmente antes del retorno y con frecuencia durante ausencias prolongadas. Es decir, aunque los emigrantes envíen dinero a familiares y conocidos para adquirir bienes inmuebles o abrir emprendimientos en su lugar, a veces esto no ocurre. Las propiedades se inscriben muchas veces a nombre del destinatario de las remesas y, pese a que el ex emigrante, una vez constatado el fraude intenta recuperar sus bienes, en la práctica encuentra numerosas dificultades y raramente lo logra.

[...] Nosotros felicitamos esa inversión social, estamos muy contentos por nuestro país, pero nuestro colectivo necesita tres cosas: trabajo, trabajo y más trabajo. Nosotros no podemos venir aquí, coger un pedazo de carretera y darle de comer a nuestros hijos, a nuestras familias. Si no tenemos trabajo, nos convertimos en una carga para nuestras familias. En mi caso personal yo vivo con mis padres, mi esposa vive con sus padres y mi hija está una semana conmigo y una semana con mi esposa porque no podemos (...) (RAM16-31/07/2014).

[...] La experiencia que tenemos nosotros es que allá en España, el Estado te abría las puertas cuando tú tenías un trabajo o tenías una idea de proyecto productivo (...) Nosotros sabemos lo que es ser empresario, lo que es ser administrador, pero nuestra experiencia es allá, aquí no te abren puertas...aquí todo es muy difícil. Aquí es muy difícil crearse una empresa, hacerse autónomo, que ten den obras, que te conozcan (...) Lo que nosotros queremos es prácticamente compartir las ideas, compartir el conocimiento que nos hemos nutrido de más de una década (...) (RAM14-23/07/2014).

Pensando en algunas de las problemáticas apenas expuestas, el Gobierno ecuatoriano ha diseñado desde 2008 diversos planes que buscan garantizar la reinserción socioeconómica de los ciudadanos ecuatorianos de vuelta al país, a la vez que extienden algunos beneficios a sus familiares residentes en el territorio nacional. La coordinación de estas acciones estuvo anteriormente en manos de la ex SENAMI y hoy corresponde al Viceministerio de Movilidad Humana. Empero, cada una de ellas es ejecutada por un organismo público diferente y responde a las directrices fijadas por este. Respecto a sus propiedades, resulta importante señalar que algunos proyectos han sido concebidos para garantizar una atención específica a la población migrante y familiares en situación de vulnerabilidad, mientras que otros responden a intereses generales y están dirigidos al conjunto de ciudadanos ecuatorianos en proceso de retorno o retornados. De tal suerte, si las primeras propuestas consisten, por lo general, en subsidios o ayudas para facilitar la reintegración sociolaboral al país, las segundas prevén, en cambio, exenciones de carácter fiscal o extensión de beneficios ya garantizadas para los ciudadanos locales.

Las iniciativas especializadas en ofrecer ayudas para migrantes en situación de vulnerabilidad, comprenden una serie de actividades cuyo propósito es asegurar su integración local, amén del acceso a derechos y programas sociales, en paridad de condiciones con el resto de la población nacional. Las mismas están formadas por múltiples reformas legislativas, junto a acciones de cabildeo o protección, y son llevadas a cabo por órganos como la Defensoría Pública, ministerios nacionales o por los

asambleístas por la circunscripción exterior.<sup>216</sup> Entre los programas dirigidos específicamente a la población retornada, aquí nos interesa hacer mención en particular a dos de ellos: *el Programa de Capacitación y el Bono de la Vivienda*.

El primero de ellos está administrado por el Instituto Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) y empezó sus actividades en 2012. En sustancia, el **Programa de Capacitación para Migrantes Ecuatorianos y Familiares**<sup>217</sup> garantiza formación y perfeccionamiento para las personas retornadas y sus familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad. El trabajo realizado por el SECAP se asienta en las directrices de su estatuto,<sup>218</sup> que entre las atribuciones de la institución, señala la oferta de capacitación y formación profesional de la ciudadanía, incluyendo a actores de la economía popular y solidaria y a grupos de atención prioritaria. Entre estos últimos, como ya ha sido indicado, se incluye la población en situación de movilidad humana que comprende a los inmigrantes, emigrantes, refugiados y víctimas de trata y tráfico de personas.

Según las prioridades del mercado laboral y los intereses del desarrollo nacional, el SECAP proporciona cursos profesionales certificados de corta, media y larga duración, así como actividades de formación en diversas áreas, al tiempo que brinda -bajo algunas circunstancias- el reconocimiento certificado de destrezas previas, obtenidas normalmente fuera del país. En el caso de los retornados y sus familiares, las actividades disponibles son ofertadas previa presentación de documentos de identidad y comprobantes de su condición. Estas son además tradicionalmente gratuitas, toda vez que se asume que ambos grupos enfrentan una condición de vulnerabilidad. En determinadas ocasiones, sin embargo, la gratuidad de acceso para los retornados termina después de que los mismos cumplen más de un año en territorio nacional.

---

<sup>216</sup> Tales iniciativas se suman a la red de providencias tomadas por autoridades y organismos públicos ecuatorianos para permitir el disfrute de derechos sociales y políticos por parte de los ecuatorianos de la diáspora. Aunque los pormenores de estas medidas ya fueron explicados, cabe aquí recordar que las mismas incluyen la garantía del voto extraterritorial, representatividad en la Asamblea legislativa y participación política en calidad de electores y miembros elegibles de las funciones públicas. Dichas medidas comprenden, por otro lado, la participación de los ecuatorianos residentes en el exterior y sus descendientes en programas sociales y educativos, al igual que el diseño de condiciones especiales en la legislación y políticas nacionales para garantizar beneficios heterogéneos, o por lo menos, no discriminación frente a la población residente en el territorio nacional.

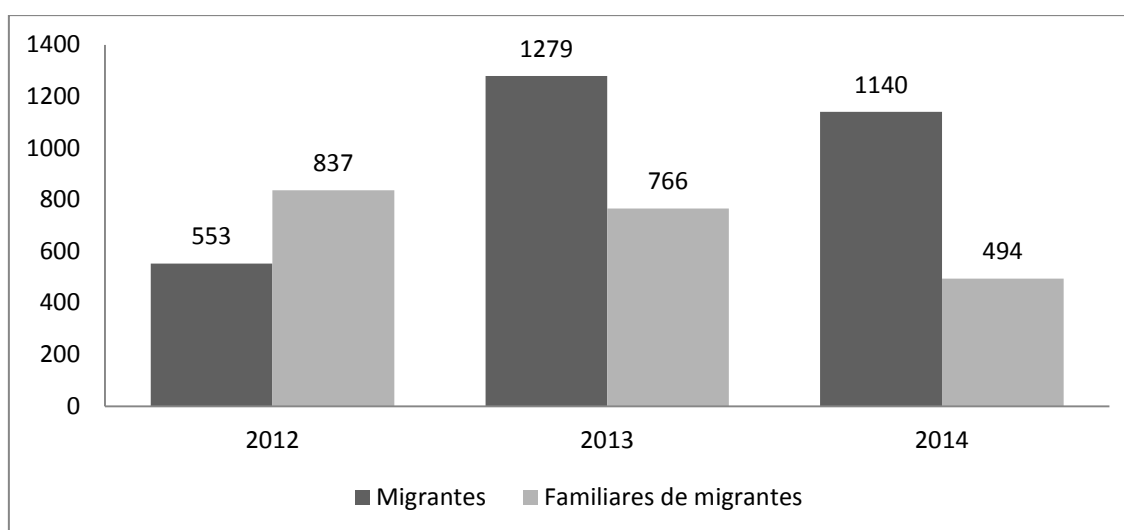
<sup>217</sup> En base a lo manifestado en apartados anteriores, la institución, al igual que la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional (SETEC), está facultada a ofrecer capacitación también a los ecuatorianos que viven en el exterior pero aquí nos referiremos solo a los servicios a disposición de los retornados y familiares de migrantes residentes en el país.

<sup>218</sup> El “Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, SECAP” fue expedido mediante la Resolución N°. SECAP-DE-058-2011, publicada en el Registro Oficial Edición Especial N° 214, del 25 de noviembre de 2011. A su vez, dichos documentos tienen como base el Decreto Ejecutivo N° 680 “Estructura de Capacitación y Formación Profesional” publicado en el Registro Oficial N° 406 del 17 de marzo de 2011.



En el periodo 2012-2014, el SECAP constituyó un punto de referencia para los ecuatorianos retornados y sus familiares, brindando diversas oportunidades de aprendizaje en sus 32 centros operativos distribuidos en varias provincias del país (ver gráfico 18). Las actividades del organismo incluyeron cursos profesionales, itinerarios de emprendimiento productivo y disciplinas impartidas para fines de empleabilidad específica. Pero, si efectivamente la formación proporcionada fue extensa, las principales áreas académicas en las que se concentró su labor fueron en orden decreciente: administración y legislación, tecnologías de la información y de la comunicación, electricidad y electrónica, procesos industriales, administración, gastronomía y turismo, servicios socioculturales y a la comunidad, mecánica automotriz, educación y capacitación, finanzas, comercio y ventas, industria agropecuaria, mecánica industrial y minería, y por fin, comunicación y artes gráficas. En cambio, menos del 1% de la población beneficiada recibió capacitación en áreas como la ecología y el medio ambiente, la construcción y la infraestructura, el transporte y la logística o el arte y las artesanías. En otro plano, debe subrayarse que si bien continúan existiendo espacios para los grupos de atención prioritaria entre los que se cuentan los retornados y familiares de migrantes, desde mediados de 2014 las directrices del SECAP experimentaron una profunda alteración, priorizando sobre todo la formación de funcionarios estatales y de perfiles acordes a los ansiados cambios de la matriz productiva nacional.

**Gráfico 18. Número de migrantes y familiares de migrantes ecuatorianos beneficiados por el programa de capacitación del SECAP.**



Elaboración propia. Fuente: SECAP.

Salvo las fortalezas del programa, en el momento que se analizan tanto la oferta de la institución como su alcance para la población objetivo, saltan a la vista algunos problemas. Además del escaso impacto en términos numéricos ante la población meta, parece advertirse, por ejemplo, una limitada cooperación entre el SECAP y otras instituciones del Estado, lo que conlleva muchas veces a que la formación obtenida por los beneficiarios resulte inútil o no pueda ser puesta en práctica, bien por límites en la edad de contratación en el mercado laboral, o bien por el escaso número de créditos disponibles para este colectivo. Las actividades realizadas por la institución en beneficio de los retornados y sus familiares parecen no tener tampoco seguimiento, ni formar parte de una estrategia más amplia para lograr su inserción laboral. Otras dificultades en el trabajo del organismo derivan de que no todos los cursos son totalmente gratuitos ni están disponibles para la comunidad interesada. A su vez, un número significativo de la oferta, debido a acuerdos con los gobiernos locales, se concentra en Quito y en las principales ciudades del país, mientras que los cursos presenciales advienen con frecuencia en horarios laborales, lo que limita ulteriormente la asistencia de la población destinataria.

A partir de un examen crítico de la institución, diversos interesados cuestionan asimismo que, al contrario de las facilidades que brinda la SENESCYT en el reconocimiento para los emigrantes cualificados de títulos de tercer y cuarto nivel (máster y doctorado), las competencias profesionales de los retornados sin formación superior sean escasamente aceptadas y, que cuando lo hacen, exista un claro sesgo de género en desventaja de las mujeres. El SECAP emite en efecto pocas certificaciones de destrezas o formación profesional adquiridas en el exterior,<sup>219</sup> mientras que algunos perfiles en áreas como la geriatría, la educación de infantes o las energías renovables, ni siquiera se valoran por no existir equivalencia a nivel nacional. La admisión de estos títulos está supeditada también muchas veces a la frecuentación de cursos locales, a la superación de pruebas y, por añadidura, al pago de cifras económicas importantes, escasamente al alcance de población en situación de pobreza o desempleo.

---

<sup>219</sup> A título ilustrativo podemos aquí mencionar que el total de certificaciones emitidas por el SECAP en 2014 fue de 318. De estas, sin embargo, la mayor parte (190) corresponde a profesionales del sector de la comunicación (locutores de radio y televisión), en virtud de lo establecido por el Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación, que determina la obligatoriedad de este proceso. El resto de competencias certificadas en orden decreciente atañe a los siguientes perfiles: albañil (57), operario especializado en mantenimiento de viviendas y edificios (43), supervisor en ejecución de obras civiles (19), trabajador de piso (3), plomero (2), soldador en proceso GTAW (2) y soldador en proceso SMAW (2) (SECAP, 2015:58).

[...] Se ha dicho que se reconocen los títulos pero son los títulos académicos, a los electricistas o a otros profesionales no se les reconoce nada (...) El SECAP sí funciona dando formación a los emigrantes...pero es algo mínimo como siempre. Yo me atrevo a decirle que de los emigrantes, si se ha colocado a alguien, ha sido el 1% (...) (RAM11-26/06/2014).

[...] Mira, yo mismo seguí y participé en una capacitación ofrecida por el SECAP sobre emprendimiento...el problema es que como son gratuitos los cursos que se ofrecen a los migrantes (...) no son completos y entonces son muy generales (...) De los 30 que asistimos, no hay uno que se haya abierto un emprendimiento (...) Capacitar por capacitar no vale de nada, si luego la gente no trabaja y no emprende si no hay créditos (...) Hubo, por ejemplo, una iniciativa para reconocerle la experiencia a los migrantes que han trabajado como electricistas pero ¿qué pasa?, que después nos enteremos que les iban a cobrar 1.000 dólares a los migrantes para certificarle sus competencias y eso no se puede (...) (RAM12-07/07/2014).

El segundo programa de ayudas pensado para facilitar la inclusión social de los emigrantes ecuatorianos y sus familiares es el **Bono de la Vivienda para el Migrante**. Dicho proyecto está administrado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) y tiene como base legal el Decreto N° 1397 emitido en octubre de 2008, así como diversos acuerdos interinstitucionales y ministeriales publicados a lo largo del periodo 2008-2013. El bono, definido como premio y estímulo para la inversión de remesas y ahorros, no es otra cosa que una ayuda financiera (de entre 2.000 y 6.000 dólares según los casos) entregada por el Estado a la persona migrante o a uno de sus familiares con las siguientes características: padres, hijos menores de 18 años, hijos de hasta 25 años que estén estudiando y sean dependientes del participante, hijos mayores de 18 años con capacidades especiales, padres y abuelos mayores de 65 años que dependan del postulante. El bono está también dirigido a individuos sin cargas familiares, mayores de 50 años. Las tipologías de ayudas disponibles para los sectores nacionales urbano y rural incluyen créditos para la compra de vivienda (apartamento o casa individual) nueva o usada de hasta 10 años; contribuciones para la construcción de vivienda en territorio de propiedad de los interesados; y finalmente, la financiación para reformas y mejoramiento de las habitaciones favorecidas. Empero, en ninguno de los tres casos el valor total de la edificación puede superar los treinta mil dólares.

Entre los requisitos, además de la presentación de documentos comprobatorios de su condición migratoria, y de que el individuo y su núcleo familiar no son propietarios de ninguna vivienda en el país, se exigen también ahorros obligatorios variables (de entre 300 y 6.000 dólares) que deben ser depositados en cuentas parte de instituciones de la Corporación Nacional de Finanzas Populares (CONAFIPS) u organismos que

mantienen acuerdos firmados con el MIDUVI. A su vez, los créditos para la adquisición, construcción o reforma de inmuebles pueden ser concedidos por cualquier institución financiera calificada por la CONAFIPS. Dicha condición se aplica también a los proyectos habitacionales privados que, para poder ser beneficiarios de ayudas públicas, requieren estar previamente aprobados por el Ministerio. Por otro lado, en lo que concierne los tiempos de entrega de estos beneficios, mientras que en caso de viviendas nuevas la entrega es inmediata, para reformas o construcción de edificaciones nuevas la concesión puede tardar entre nueve y dieciocho meses.

Más allá de los requisitos formales, que suponen no pocas limitaciones para acceder a este modelo de ayuda estatal, los datos oficiales sobre el número total de beneficiarios muestran un panorama poco prometedor (ver cuadro 18). Los testimonios de ecuatorianos retornados tampoco favorecen al proyecto, ya que indican que el mismo tiene escasa repercusión, es poco conocido entre los posibles interesados, y se extiende durante un periodo muy corto de tiempo en su proceso de reinserción socioeconómica: el primer año de regreso al país tras la experiencia migratoria. De otra parte, en línea con otras propuestas gubernamentales, el proyecto tiene como público objetivo a migrantes relativamente exitosos y en grado de poseer ahorros demostrables, perfil que no registra la mayoría de los retornados tras la crisis de 2008. Probablemente, de haber sido difundido con mayor ahínco en épocas de bonanza para la mayor parte de la diáspora, sus ventajas hubieran sido significativas tanto para el mercado laboral, como para la inversión productiva ecuatoriana. En suma, todo parece indicar que pese a las propuestas iniciales formuladas en el seno de Alianza País y la integración de los emigrantes ecuatorianos y sus familiares en las políticas sociales del Estado, la constitución de un verdadero plan de construcción de viviendas o de incentivo a la inversión del ahorro en bienes inmuebles, dista mucho de ser una realidad en el país.

[...] Entonces nos preguntamos una persona en un año ¿tiene esos 6.000 dólares? No, no porque recién está tratando de estabilizarse. Un año parece mucho, pero en definitiva, es muy poco. Entonces ese plan de vivienda en la teoría suena muy bien, pero luego en la práctica: ¿a quién beneficia? ¿a quién? Las personas que llevan solo un año aquí están desconcertadas por tratar de buscar trabajo, por tratar de insertar a sus hijos en la escuela, entonces ni se enteran. Aparte que no hay información (...) No hay una campaña específica que indique que está existiendo este bono de la vivienda, entonces para cuando te enteras ya pasó el año (OP2-22/07/2014).

**Cuadro 18. Resultados del Proyecto Bono de la Vivienda para personas migrantes y sus familiares en el periodo 2010-2014.**

Periodo	Número de bonos
<b>2010-2012</b>	61*
<b>2013</b>	37
<b>2014</b>	53
<b>Total</b>	151

Elaboración propia. Fuentes: MIDUVI y Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2014).

\*La cifra considera tanto las postulaciones calificadas como los bonos emitidos.

Junto a las iniciativas antes descritas, debemos también reconocer como políticas a favor de los ecuatorianos en proceso de retorno o retornados, la extensión de beneficios concedidos a la ciudadanía residente en el territorio y algunos descargos fiscales. La primera ventaja es el **Envío de menaje de casa, vehículo y equipo de trabajo exento de impuestos**. Dicha propuesta, forma parte del ya enunciado Plan de Retorno “Bienvenid@s a Casa”, al tiempo que constituye uno de los aspectos fundacionales de la política de emigración nacional.<sup>220</sup> El proyecto tiene como fundamentos los preceptos constitucionales que establecen el incentivo al retorno de los ecuatorianos en el exterior, así como el fomento de la repatriación de sus bienes y ahorros. En la misma medida, parte de algunos aspectos en materia de exoneración de impuestos, contemplados por el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, al igual que del Decreto Ejecutivo N° 888 de 2011 que reglamenta las normas y modalidades a través de las cuales pueden ser transportados al país los enseres de quienes se propongan volver al mismo de manera definitiva. En lo sucesivo, las características de este tipo de importación de bienes han sido reguladas por reglamentos y resoluciones internas del órgano responsable por su actuación: el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE).

La institución establece que pueden ser embarcados y repatriados a Ecuador bienes nuevos o usados de menaje de casa en cantidades específicas (electrodomésticos, enseres caseros, muebles, aparatos electrónicos, un vehículo, etc.), así como equipo de trabajo constituido por utensilios o equipos profesionales de características semejantes, con el fin de ser empleados en emprendimientos productivos en el país. Dichos bienes,

<sup>220</sup> De hecho, los antecedentes de esta exoneración fueron establecidos en 2002 durante la administración de Gustavo Noboa. Por petición de las organizaciones de migrantes, Noboa emitió el Decreto Ejecutivo 3024 que modificó el hasta entonces vigente reglamento de aduanas y estableció que los ecuatorianos que habían permanecido fuera del país, durante por lo menos un año, pudiesen ingresar su menaje de casa y equipo de trabajo libre de impuestos estatales.

deben obedecer a reglamentos específicos, además de estar acordes a las clasificaciones arancelarias nacionales, pudiendo pertenecer tanto a una persona natural residente en el extranjero de forma permanente como a su núcleo familiar, si bien en caso de grupos emparentados por sus jefes de familia hasta el cuarto grado de consanguinidad, se permiten también embarques conjuntos. En otros términos, no todas las pertenencias en manos de un migrante o su familia en proceso de traslado al país son susceptibles de exoneración, sino que requieren muchas veces de evaluaciones previas y de una atenta observación de la legislación local.

A pesar de las restricciones, la propuesta ha conseguido numerosas adhesiones entre los miembros de la diáspora. A este respecto, según el Viceministerio de Movilidad Humana entre 2007 y 2014 se tramitaron 17.890 trámites de repatriación de menaje de casa y material de trabajo junto a 4.091 vehículos. Por sus números, la iniciativa es sin dudas una de las más exitosas del Gobierno. No obstante, la misma no está libre de reprobaciones. Aunque, no existan dificultades relevantes en el proceso de embarque de los bienes -más allá de contar con el dinero necesario para contratar una empresa privada de envíos en grado de efectuar el transporte-, tanto migrantes como autoridades públicas emiten juicios poco optimistas sobre la organización del proceso y la recepción de los productos en Ecuador. Existirían, según este punto de vista, requisitos insuficientemente claros sobre qué se puede transportar y qué no puede ser llevado al país. Con todo, los mayores cuestionamientos se refieren a los altos costes solicitados para retirar los productos, mediante cifras que varían entre cientos y miles de dólares.

En base a lo descrito por nuestros testimonios, una vez que los contenedores llegan a Ecuador, los retornados enfrentan numerosas dificultades asociadas con elementos como la excesiva burocracia o la corrupción vigente en las aduanas del país. En efecto, aunque se han verificado irregularidades por parte de los migrantes ecuatorianos, debido a bienes con características no permitidas o transportados en cantidades mayores a lo admisible,<sup>221</sup> los principales obstáculos para el funcionamiento de la iniciativa parecen corresponder al organismo ecuatoriano. De esta suerte, uno de los problemas principales

---

<sup>221</sup> A modo de ejemplo, los diarios La Hora (23/08/2010), El Universo (14/02/2012) y El Telégrafo (25/09/2012) enumeran casos de importación de vehículos de lujo, comercializados luego de su llegada al país. Tales acciones infringieron las normas nacionales sobre esta tipología de bienes, que además de especificar sus características, estipulan un plazo determinado de no comercialización, fijado normalmente en 5 años. Junto al comercio de vehículos, se han registrado también decenas de ventas de bienes y maquinaria de trabajo, transportados al país sin impuestos y teóricamente sin fines de lucro.

es que cuando los contenedores parten hacia Ecuador, lo hacen con declaraciones de bienes hechas por los expatriados en sus países de residencia y atestadas por el consulado ecuatoriano. No obstante, cuando estos llegan al territorio nacional, dichas declaraciones a veces no son reconocidas como válidas, pues contradicen la legislación arancelaria nacional. A falta de cumplimiento de estas normas, o aun en observación de ellas, se solicita con frecuencia dinero para facilitar la entrada al país de los bienes, en cantidades que aumentan según los días en que se mantienen los productos en el puerto de Guayaquil o en base a la cantidad de trámites necesarios. Tales obstrucciones crecen si los interesados viven en provincias lejanas del puerto de arribo, ya que a los precios de aduana deben agregar los costes de estancia en Guayaquil.

A resultas de estas contrariedades, se han registrado numerosas anomalías como la permanencia en las aduanas de envíos realizados desde el exterior con meses o años de antecedencia. En ocasiones, dichos bienes se acumulan en el organismo y no son retirados por sus propietarios, ya que las multas (con precios que oscilan entre decenas y miles de dólares según el tiempo de almacenamiento) superan el precio real de los productos. Por otro lado, existen también denuncias realizadas por parte de migrantes que acusan a funcionarios gubernamentales en el exterior de irregularidades en la proporción de informaciones o de favorecimiento de empresas fraudulentas; y a los responsables de las aduanas nacionales, de haber substraído sus bienes o de haber permanecido con algunos de ellos, a cambio de facilidades en el proceso de permitir el paso de los contenedores por las aduanas.<sup>222</sup> Las querellas, presentadas por centenas de víctimas, tanto dentro como fuera del país, disponen del auxilio de organismos nacionales como la Defensoría del Pueblo. Pese a ello, y según nuestros testimonios, parecería advertirse un limitado interés en el fenómeno por parte de las autoridades responsables, lo que determina que la resolución de dichos conflictos diste mucho de estar próxima.

[...] Mira, este compañerito, por ejemplo, ha enviado tres maletas grandes y tres cartones y no llega hasta ahora. La envió hace tres años a Ecuador (...) Se habla de unas 800 familias aquí en España que están en esa situación...han sido estafadas. Y se han ido a la Embajada del Ecuador a pedir ayuda (...) Sé que están en proceso allá en la fiscalía de Ecuador,

---

<sup>222</sup> Tales denuncias han recibido amplia atención por parte de los medios de comunicación locales que les han dedicado inclusive reportajes especiales. Entre las principales acusaciones recogidas por varios diarios del país como La Hora (30/12/2012), El Mercurio (24/12/2012) o El Universo (26/03/2013) se señalan falsificaciones de firmas y documentos, envío de bienes ajenos al menaje de casa o equipo de trabajo del migrante con fines de comercialización, extorsión de los afectados y substracción de bienes con implicación de autoridades públicas en Ecuador y en los países de envío de los contenedores.

porque hay muchos estafados de Italia y de España (...) (RAM4-19/0272014).

[...] En el tema de aduanas, se habla mucho del Plan Bienvenidos a Casa, pero hay muchos vacíos, la gente se queja mucho (...) Entonces me fui a las aduanas, estuve ahí, viajé a Guayaquil con otra asambleísta (...) y ¿qué nos dijo el de aduanas? Que ni siquiera conocía a la Viceministra, que desde que él está de presidente, que soy la única asambleísta que está averiguando, bueno ¿qué es lo que pasa? ¿por qué no se da? (...) (II16-29/07/2014).

[...] Hay muchos casos de migrantes que les han robado su menaje de casa en el puerto y han acudido a la Defensoría del Pueblo (...) Hay falsificaciones de firmas, hay notarios implicados, hay funcionarios del Gobierno implicados, es una mafia que hay allá en la aduana. Pero nadie hace nada (RAM16-31/07/2014).

El segundo beneficio concedido a los migrantes ecuatorianos en proceso de regreso o retornados al país es la **afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)**. La misma, como ya fue expuesto en páginas anteriores, permite el disfrute de los servicios de protección social, tales como pensiones por invalidez y muerte, asistencia por salud y enfermedad, amén de ayudas para funerales. Dichas ventajas, pueden permitir al público interesado de gozar de una pensión ecuatoriana futura, mientras que en el caso de que existan acuerdos bilaterales de protección social, las aportaciones realizadas en el exterior pueden transferirse al IESS para garantizar el derecho a la jubilación de los retornados. Este es el caso de los migrantes ecuatorianos residentes en España, Chile, Perú, Países Bajos, Uruguay y Venezuela, países con los que el organismo ecuatoriano mantiene acuerdos de seguridad social.

En lo que concierne a los resultados, aunque no fue posible acceder al número específico de retornados atendidos por la institución por la ausencia de su registro, cabe aquí mencionar que, según su informe de rendición de cuentas, en 2014 existían 6.563 afiliados en el exterior. Dicha cifra si bien es significativa, evidencia también el aún exiguo número de migrantes ecuatorianos participantes y posiblemente beneficiarios futuros de los servicios del IESS, al margen de los acuerdos de seguridad social antes citados. Por otro lado, para quienes vuelven al territorio nacional, provenientes de Estados Unidos e Italia, no existen mecanismos compensatorios de jubilación, en virtud de la ausencia de convenios bilaterales con ambas naciones. Como conclusión, a los problemas antes descritos para muchos retornados, debe sumarse también la posible carencia de un retiro que tenga en cuenta su real historia laboral o, por lo menos, un subregistro de sus contribuciones a la seguridad social y, en tal sentido, una hipotética desventaja económica respecto a las pensiones de la población local.



La tercera y última ventaja ofrecida al grupo de población aquí examinado es la **participación en la bolsa de empleo de la Red Socio Empleo**. Dicha bolsa, es una base electrónica administrada por el Ministerio del Trabajo que empezó a funcionar en 2010. Concretamente, la Red es un portal informático que reúne la oferta pública y privada de empleo a nivel nacional, además de proporcionar ayuda en la búsqueda de vacantes, en función de los conocimientos y experiencia laboral de los interesados. El proyecto, que cuenta con diversas agencias a nivel nacional, está destinado a toda la población económicamente activa y residente en el territorio. Desde el 2013, en razón de lo establecido por el Código Laboral y de acuerdos interministeriales entre la ex SENAMI y el Ministerio del Trabajo, la iniciativa permite también que los ecuatorianos residentes en el exterior y los ciudadanos retornados puedan insertar su curriculum para participar posteriormente en los procesos de reclutamiento y selección nacionales.

Los destinatarios han respondido de manera favorable a esta propuesta. Hasta septiembre de 2014 había, por ejemplo, 6.747 usuarios retornados registrados. De acuerdo a sus características, el 43,44% de los participantes de la Red eran mujeres y el 51,04% hombres, mientras que existía un 5,51% con género no especificado. Sin embargo, según las informaciones del organismo responsable, un alto porcentaje de los miembros de este colectivo, no completa su hoja de vida o realiza declaraciones individuales sin respaldos documentados, razón por la cual, los datos oficiales proporcionados son meramente aproximativos. En cuanto a la distribución territorial, la mayoría de los participantes se concentra en las provincias de Pichincha y Guayas, mientras que el resto se distribuye de forma heterogénea en otras regiones del país (ver cuadro 19).

**Cuadro 19. Número de retornados registrados en la Red Socio Empleo por provincias.**

Provincia	Número de registros	Provincia	Número de registros
<b>Pichincha</b>	1935	<b>Cañar</b>	53
<b>Guayas</b>	1445	<b>Zamora Chinchipe</b>	51
<b>Sin Información</b>	616	<b>Napo</b>	48
<b>Loja</b>	397	<b>Santa Elena</b>	45
<b>El Oro</b>	369	<b>Morona Santiago</b>	40
<b>Manabí</b>	338	<b>Sucumbíos</b>	34
<b>Azuay</b>	294	<b>Pastaza</b>	27
<b>Imbabura</b>	179	<b>Orellana</b>	26
<b>Tungurahua</b>	172	<b>Bolívar</b>	26
<b>Chimborazo</b>	164	<b>Indistinto</b>	16

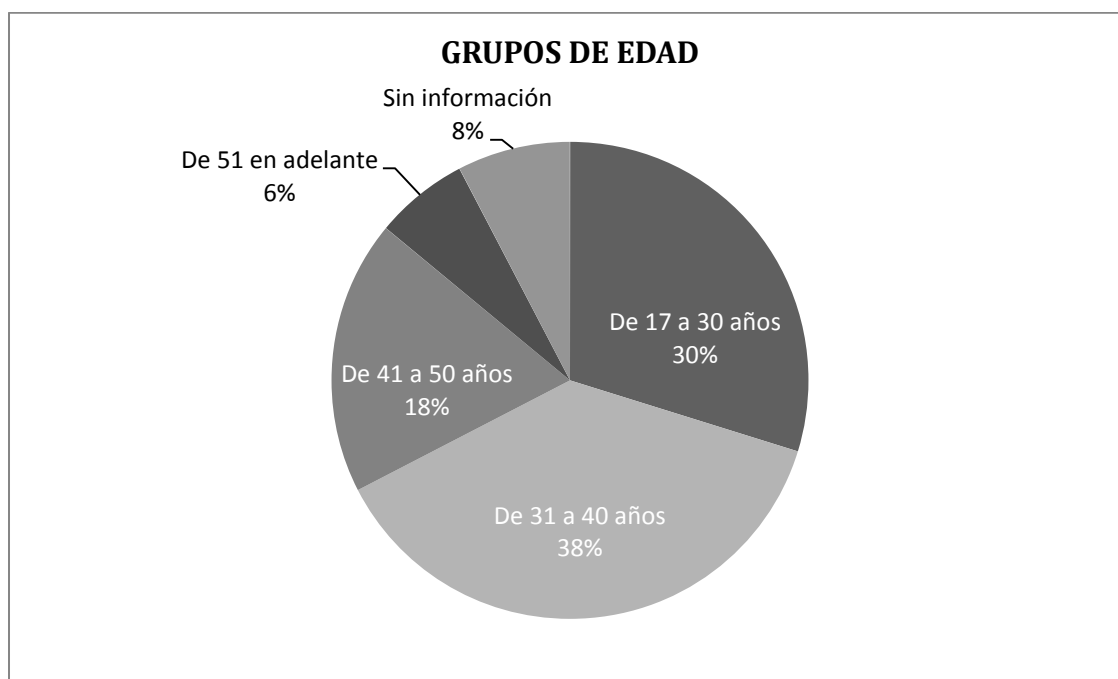
<b>Santo Domingo de los Tsáchilas</b>	156	<b>Carchi</b>	13
<b>Esmeraldas</b>	110	<b>Galápagos</b>	3
<b>Cotopaxi</b>	84		
<b>Total</b>		<b>6.747</b>	

Elaboración propia. Fuente: Ministerio del Trabajo.

La población destinataria del proyecto se aglutina, sobre todo, en Quito y Guayaquil, capitales de las circunscripciones antes descritas. A partir de las informaciones recabadas, plausiblemente la elección de estos dos destinos, pero especialmente de Quito, responde a que los mismos se identifican como espacios con más oportunidades laborales, amén de ser territorios con amplia oferta de programas y ayudas gubernamentales. Al mismo tiempo, según testimonian diversos entrevistados, ambas ciudades cuentan con una variedad de servicios, oferta cultural y “mentalidad” que se asemejan a sus antiguos lugares de residencia en el exterior y les permiten dar continuidad a su antiguo estilo de vida. Así, aunque varios ecuatorianos retornados sean originarios de pueblos y provincias secundarias, es significativo que a su regreso procuren asentarse en las principales urbes nacionales. De cualquier manera, la elección de estos lugares puede deberse también a que los retornados buscan ofrecer a sus familias las mejores condiciones posibles de vida, junto al mejor contexto en términos de educación y atención sanitaria, encarnado desde su punto de vista, por las dos ciudades más importantes de Ecuador.

En lo que respecta a la edad de los retornados participantes en la Red, existe una mayoritaria presencia de personas de entre 31 y 50 años, con una proporción muy significativa de individuos con más de cuarenta años y un registro de otros grupos etarios que es también digno de señalar (ver gráfico 19). La prevalencia de ciudadanos con una edad media por encima de los trabajadores nacionales dificulta, como vimos más arriba, su inserción laboral puesto que existen límites de edad para la contratación en el sector público, mientras que el sector privado nacional prefiere perfiles más jóvenes. Debemos subrayar también que, en línea con lo ilustrado en otros apartados, muchos emigrantes al salir del país renunciaron a sus trabajos en el sector público y fueron posteriormente indemnizados. Según las disposiciones de la Ley Orgánica sobre el Servicio Público de 2010, para que estos ecuatorianos puedan reincorporarse a sus funciones, los mismos deberían devolver los montos recibidos más intereses, lo que en la práctica hace inviable su reintegración.

**Gráfico 19. Distribución de los ecuatorianos retornados participantes en la Red Socio Empleo por grupos de edad.**



Elaboración propia. Fuente: Ministerio del Trabajo.

En conexión con los factores apenas enunciados, el colectivo de referencia enfrenta otros problemas de reinserción derivados en gran medida de su escasa calificación, o en caso de niveles elevados de instrucción formal, de la desactualización y falta de ejercicio de sus destrezas. Como puede apreciarse (ver gráfico 20), la mayoría de los retornados inscritos en la Red ha concluido solo los estudios secundarios y otra proporción significativa, si bien frecuentó la universidad, no acabó finalmente sus estudios. Existe, por otro lado, un número relevante de personas con formación no identificada, así como un menos importante colectivo de técnicos y de personas que además de haber terminado su instrucción superior, realizaron estudios de posgrado y especialización. La presencia minoritaria de este grupo entre los participantes de la Red responde, en primer lugar, a que los mismos, pese a ser un número importante, no constituyen la mayoría de la diáspora ecuatoriana. A la par, su subregistro tal vez derive de que sus miembros, en caso de regreso, acuden a otros canales para buscar empleo, o de que participan de alguno de los programas para la repatriación de la migración cualificada previamente examinados.

**Gráfico 20. Nivel de instrucción de los ecuatorianos retornados inscritos en la Red Socio Empleo.**

Nivel de instrucción	Número de inscritos
No especificado	1.141
Bachillerato	69
Cuarto Nivel-Diplomado	97
Cuarto Nivel-Especialidad	145
Cuarto Nivel-Maestría	427
Educación Básica	4
Egresado	151
Estudiante Universitario	927
PHD	21
Primaria	133
Secundaria	1.634
Sin instrucción	1
Técnico Superior	327
Tecnología	182
Tercer Nivel	1.488
Total	6.747

Elaboración propia. Fuente: Ministerio del Trabajo.

Por último, otro aspecto que dificulta la reintegración socioeconómica del colectivo de retornados es el hecho que su aspiración salarial está muy por encima del salario mínimo ecuatoriano (ver gráfico 21). En efecto, solo el 15,80% está dispuesto a aceptar la retribución básica, mientras que la mayoría busca ingresos que les garanticen, además de la sobrevivencia, condiciones de vida dignas para sí y sus familias. A este respecto, varios de ellos procuran también cambiar ocupación y no realizar más las funciones -en su mayoría de baja calificación- que desempeñaban en el exterior. Tal objetivo está estrechamente relacionado con tres factores. En primer lugar, la edad y plausiblemente el agotamiento físico que tienen a su retorno. En segundo lugar, el estigma que caracteriza a algunas profesiones en Ecuador, particularmente cuando se trata de labores domésticas o de perfiles auxiliares en sectores como la construcción. Así, si para muchos, especialmente cuando se trataba de clases medias o de personas con niveles de educación superior, fue difícil “descender” socialmente, realizando en el extranjero actividades no tradicionales para las personas de su medio; continuar haciéndolo en Ecuador adquiere connotaciones aún más negativas. En tercer lugar, el rechazo hacia ciertas funciones tiene que ver también con el anhelo de encontrar trabajos más satisfactorios que les permitan expresar sus aptitudes.

## Gráfico 21. Aspiración salarial de los ecuatorianos retornados inscritos en la Red Socio Empleo.

Aspiración salarial	Número de personas	Porcentaje %
\$340-\$370	1.066	15,80%
\$371-\$500	955	14,15%
\$501-\$750	1.264	18,73%
\$751-\$1.000	997	14,78%
\$1.001-\$1.500	623	9,23%
\$1.501-\$2.000	364	5,39%
\$2.001-\$2.500	96	1,42%
\$2.501-\$3.000	76	1,13%
\$3.001-\$4.000	30	0,44%
\$4.001-\$5.000	11	0,16%
Más de \$5.001	9	0,13%
Sin Información	1.256	18,62%
<b>Total General</b>	<b>6.747</b>	<b>100%</b>

Elaboración propia. Fuente: Ministerio del Trabajo.

Existen, por lo tanto, incompatibilidades entre las expectativas de los retornados y la oferta del mercado laboral y de los salarios nacionales. Muchos emigrantes de regreso a casa anhelan también mantener su anterior estilo de vida y pretenden disponer de sueldos más próximos a los que recibían en el exterior, la mayoría de las veces en euros o dólares. Tal deseo se ve, sin embargo, truncado por tres de los elementos antes citados: la edad mayoritaria de los integrantes de este colectivo, sus escasos niveles de formación o la desactualización de sus conocimientos y la insuficiencia de mecanismos que revaliden sus competencias y experiencias adquiridas fuera de Ecuador. Dichos elementos coexisten con un sistema productivo y un mercado de trabajo cada vez más competitivos que requieren para su funcionamiento perfiles especializados o con elevados niveles de instrucción formal.

[...] Hemos hablado con la gente de la Red Socio Empleo porque hasta ahora no se cumplen los objetivos de los migrantes, porque se exige demasiado a los migrantes. La gente...la mayoría de la gente no se fue a estudiar sino a trabajar, y aunque tengamos experiencia, no nos reconocen esa experiencia (...) Otra cosa es que muchas veces a uno lo que le ofrecen en esa página es 300 dólares...el básico digamos y para los que vienen de fuera, ganando 2000 euros, se les hace duro aceptar. No quieren, la gente no quiere ganar eso (...) (RAM9-19/06/2014).

A partir de estas premisas y de los datos oficiales del proyecto, podemos deducir que sus resultados han sido más bien modestos. A título ilustrativo cabe aquí indicar que según su autodefinición, a septiembre de 2014 el 60,52% (4.083 personas) de los usuarios se encontraba desempleado y el 39,48% (2.664) empleado. Empero, en base a informantes del Ministerio de Trabajo, no existe un seguimiento individualizado de cada proceso que permita dar cuenta de la real inserción de los inscritos al programa tras

su inscripción en la Red. Las cifras de empleados o desempleados se determinan a menudo en base al cruce de informaciones con otros ministerios e instituciones públicas. Por otro lado, los participantes muchas veces no declaran si están empleados o no gracias a la página, a la vez que su inscripción en el portal no excluye que los mismos puedan encontrar oportunidades de trabajo fuera de su registro. Por fin, todo parece indicar que los desafíos que suponen los retornados para las políticas públicas nacionales y locales son ingentes, mientras que las respuestas gubernamentales ofrecidas constituyen atenuantes más que soluciones de carácter integral.

[...] La Red Socio Empleo (...) se implementó (...) para que las personas puedan acceder a toda la oferta de empleo que tiene el Ecuador (...) no han sido mucho los resultados porque estamos hablando de un proceso que recién empieza. Ecuador ha tenido siempre la mentalidad que están saliendo los ecuatorianos, pero no de que están retornando, que es un nuevo proceso (...) (II13-25/07/2014).

El retorno de ecuatorianos fue desde la llegada al Gobierno de Alianza País uno de los ejes articuladores de la política de emigración. No obstante, si al inicio se habló de Plan Retorno, enseguida se adoptó una denominación distinta para la repatriación de nacionales: Plan Bienvenid@s a Casa. Dicho cambio se realizó para diferenciar el proyecto ecuatoriano de las iniciativas de retorno fomentadas por la Unión Europea. En esta línea, si las segundas estimulaban el retorno de los inmigrantes con ayudas económicas o facilidades legales, las propuestas gubernamentales más que convencer a los ecuatorianos de que regresaran al país, buscaban -en principio- garantizar en caso de repatriación, su correcta inserción mediante servicios y programas ofrecidos por las instituciones estatales. En términos simbólicos, se trataba de “*arreglar la casa para que volvieran*” los “*expulsados de la patria*”, además de propiciar su reunificación con familiares y connacionales. Dicho de otra manera, la refundación de la patria y su reconstrucción sobre nuevas bases buscaba, por lo menos desde el punto de vista discursivo, la participación de todos los ecuatorianos, incluyendo a quienes se encontraban en el exterior. A pesar de que se entendía que dicha propuesta no habría provocado el retorno masivo, la misma tenía cabida tras un periodo de desatención u olvido de la diáspora, amén de constituir un mensaje político para una proporción significativa de ecuatorianos que contaban con parientes o amigos en el exterior.

Con todo, desde 2008 los planes ecuatorianos coincidieron con una coyuntura económica y política difícil en los destinos de la emigración. Tal situación, junto al vínculo perenne con el país de origen y las ofertas del Presidente de la República y otras

autoridades estatales, alimentaron las esperanzas de numerosos ciudadanos ecuatorianos que comenzaron a ver en su país de origen una alternativa a sus problemas. En efecto, tanto en ocasión de las visitas presidenciales y sabatinas como en los encuentros de autoridades públicas ecuatorianas en el exterior, con las comunidades de la diáspora, las invitaciones a volver a la patria fueron constantes. De acuerdo a descripciones realizadas en páginas anteriores, Ecuador se describía en estos espacios como un país diferente al que abandonaron y lleno de oportunidades (el jaguar de América), que los recibiría con “los brazos abiertos” más un conjunto de programas creados para asegurar su reintegración.

El “Gobierno de los migrantes” se presentaba así, no solo como el defensor de los derechos de quienes se encontraban fuera del país, sino como el paladín del retorno en condiciones ventajosas para todos. Sin embargo, las esperanzas que alimentaron los emigrantes en estas promesas no siempre fueron correspondidas en la práctica, bien por la proporción inesperada que adquirió el fenómeno después de 2008, bien por la escasez de respuestas adecuadas para enfrentar los desafíos que suponía este colectivo. Sea como fuere, la distancia existente entre los anuncios en el exterior y la situación ecuatoriana, o mejor dicho, la brecha entre teoría y práctica provocó desde temprano desilusiones y frustración entre los retornados.

[...] El retorno definitivamente ha sido fomentado. En el exterior se recibe todo el tema de los números y sí hay un mensaje positivo, la campaña del sueño ecuatoriano y sí hay un incentivo para volver (...) (II16-29/07/2014).

[...] Mire, el retorno ha sido promovido y mal informado (...) le han dado a la gente muchas expectativas y aquí no se ha cumplido lo que ellos ofrecieron (RAM15-31/07/2014).

[...] A nivel discursivo se promueve el retorno (...) ¿Y qué es lo que sucede? El efecto llamada es fuerte, o sea, van los ministros y les dicen tenemos 20.000 puestos, regresen, y los ecuatorianos dicen regresemos...regresan y se encuentran con una realidad que es todo lo contrario (...) (OP4-11/08/2014).

[...] El Ministro del MRL (*hoy Ministerio del Trabajo*) fue a decir a España, en el auditorio de la SENAMI que habían 20.000 plazas de trabajo...nosotros le preguntamos al MRL: oiga MRL ¿pero esas 20.000 plazas de empleo dónde están? Verá nos dijo, hay 20.000 contando los puestos para PHD, para especialistas, etc. Esto es como en todo, la letra chiquita no se dice. Nosotros les dijimos que ratifiquen, que expliquen que esas plazas de trabajo no eran para todos porque los migrantes no son todos PHD o Prometeos, pero nunca lo hizo (II10-22/07/2014).

Más allá de los ofrecimientos públicos y de las informaciones de parientes y conocidos, deliberadamente o de manera inconsciente, los emigrantes ecuatorianos a menudo idealizaron a su país de origen antes de volver o construyeron en el exterior una imagen del mismo como lugar de virtudes donde todo sería posible. Empero, el escaso grado de planificación que dedicaron a su proyecto de regreso o las condiciones adversas en las que se produjo su retorno, han hecho que tras poco tiempo de estar en casa, algunos hayan optado por regresar a sus anteriores residencias, mientras que otros han decidido probar suerte en nuevos Estados, emigrando nuevamente hacia naciones más prósperas. Muchos de estas salidas se realizan de forma temporal dando lugar a desplazamientos circulares. Un número significativo, a pesar de que estaría dispuesto a salir del país no siempre puede hacerlo por la edad, motivaciones de carácter familiar, falta de dinero o documentación adecuada, porque se acogieron a los planes de retorno europeos o debido a la ausencia de contactos capaces de facilitar su partida. Esto ha hecho que la gran mayoría intente sobrevivir como puede en Ecuador, “arreglándoselas por su cuenta” o sirviéndose de las pocas ayudas estatales y del auxilio de amigos y familiares.

Paralelamente, la dificultad del proceso de adaptación ha dado lugar a dos fenómenos intrínsecamente ligados. Por un lado, existe una culpabilización constante del Estado y en particular del gobierno de Alianza País por los males que afectan a los retornados, mientras que por otro, hay una frecuente victimización a nivel individual y colectivo. Ambos fenómenos cumplen en definitiva la misma función: evitar la valoración de las dificultades y muchas veces del “fracaso” del retorno en términos individuales, y esperar que la solución de los problemas de quienes han regresado sea realizada por el Estado. Con frecuencia se carece, por lo tanto, de una evaluación del proyecto emigratorio y del retorno como procesos con responsabilidades personales o familiares. En este sentido, varios interlocutores afirman que las organizaciones de migrantes retornados, en la óptica de un proceso de debilitamiento de la sociedad civil ecuatoriana, más que en actores políticos se han convertido en poblaciones asistidas por el Estado, con una impronta fuertemente paternalista que provoca que en lugar de reivindicar sus derechos, esperen favores públicos o las dádivas de las autoridades.

[...] El Presidente va allá, al coliseo Vista Alegre y ahí se reúne con 20 mil ecuatorianos y les dice que regresen compatriotas, que el país ha cambiado y cuando vienen acá se estrellan y luego tienen que irse, tienen que volverse



(...) La gente se va porque no hay oportunidades, no hay trabajo (RAM16-31/07/2014).

[...] Los que se van es porque tienen donde llegar...mucha gente aunque quiera no puede irse...emigrar otra vez de cero a nuestra edad ya es muy difícil (...) Queremos reconstruir nuestra vida aquí en nuestro país (RAM11-26/06/2014).

[...] En el tema de los retornados y familiares sí queremos que se cambie también un poco el *chip* (...) Es bastante tenaz ver cómo el proceso del migrante ecuatoriano (...) ha ido retrocediendo, todavía hay esa perspectiva de victimización, de bajar la cabeza, de pensar en nosotros los pobrecitos y no en el actor social migrante. Lo otro es pensar en el papá Estado que tiene que darme todo porque vos me mandaste votando (III1-24/07/2014).

De forma semejante a lo registrado en otros casos, la insuficiencia de programas o los fallos de los planes gubernamentales, que muchos retornados atribuyen a los agentes estatales, eximen en muchos casos a la figura presidencial. Existe, de esta manera, una creencia muy extendida sobre el hecho de que las brechas entre promesas y realidad no son de conocimiento del líder del Ejecutivo. Rafael Correa, como ya fue explicitado, inauguró una nueva etapa de las relaciones entre el Estado y los emigrantes ecuatorianos, resignificando el proceso emigratorio en términos de “pérdida nacional” y atribuyendo valoraciones positivas a sus protagonistas, tales como los “héroes de la patria”. Su frecuente mención de la cuestión migratoria en los diálogos informativos semanales que mantiene con la ciudadanía, las numerosas visitas efectuadas a las comunidades de la diáspora y los programas creados para garantizar sus derechos y propiciar su retorno, han hecho que su figura sea asociada de forma casi unánime con la defensa de la causa de los emigrantes y retornados. Siguiendo esta argumentación, un aspecto recurrente en los diálogos que mantuvimos con los representantes de asociaciones de migrantes -especialmente de aquellas favorables o próximas a Alianza País- fue la absolución de responsabilidades del líder del Gobierno y la búsqueda de un contacto directo con el mismo, sea de forma personal o a través de cartas y redes sociales. Por detrás de esta ambición está el objetivo de hacer que el Presidente conozca los problemas que afectan al colectivo de retornados y deje de ser “engañado” por sus funcionarios, a quienes se acusa de todas las inoperancias de los programas públicos.

[...] Nosotros le pusimos en twitter al Presidente (...): Señor Presidente pregunte usted ¿cuántos migrantes se han beneficiado con el Bono de la vivienda? Pregunte usted ¿cuántos migrantes se han beneficiado de las líneas de crédito del Banco de Fomento? Con cariño y aprecio le escribimos. Nunca nos contestó, pero bueno. Son preguntas que nosotros le hacemos para que él investigue, porque a lo mejor a él le están diciendo unas

estadísticas que no son...porque el Presidente sí se preocupa por nosotros sinceramente, eso sí lo sabemos (RAM9-19/06/2014).

La desilusión de muchos retornados con el país y el Estado tiene múltiples aristas. En primer lugar, la gran mayoría se siente defraudado por las promesas gubernamentales incumplidas y espera con ansias la aprobación de una Ley de Movilidad Humana, capaz de cristalizar algunas de las propuestas públicas realizadas. En segundo lugar, al contrario de la idea romántica que alimenta con frecuencia el retorno, muchas de las personas que han vuelto, han encontrado un país y una sociedad que no son más, o al menos, no sienten más como suyas y en las que con frecuencia se reconocen extraños. Tras varios años o décadas de permanencia en el extranjero, no solo los lazos personales con quienes permanecieron en el país se han debilitado, sino que ellos mismos han cambiado sus costumbres, mentalidad y anhelos, encontrando constantemente dificultades en aceptar ideas o hábitos aún corrientes en sus lugares de origen. El retorno se convierte así, más que en la idílica vuelta a casa, en un nuevo proceso migratorio que acarrea tropezones, sorpresas, desengaños y menos solidaridad de la esperada por parte de parientes y compatriotas.

[...] Ni siquiera se ha aprobado todavía la Ley de Movilidad Humana. Entonces estamos en el aire, no podemos reclamar nada. Un ejemplo de gente que puede reclamar es, por ejemplo, la ley de los minusválidos (...) En las empresas públicas o privadas tienen el 5% de inserción laboral, pero nosotros no podemos reclamar eso porque no tenemos ley (...) (RAM14-23/07/2014).

[...] Aquí, a la semana te reciben, te dicen chévere, ¡qué bueno que viniste! porque piensan que vienes con los euros. La segunda semana ya te dicen: pucha mijito, cómprate un arroquito, un aceitito. Y tú les dices: no tengo. ¿Y sabes qué te dicen? Qué pena, entonces regrésate (...) (RAM16-31/07/2014).

Algunos, principalmente cuando se trata de emigrantes que han vivido en Estados con mejores niveles socioeconómicos, perciben la repatriación como un “retroceso” y no es raro que intenten cambiar o corregir tradiciones y procesos aún arraigados en su tierra natal como el mal funcionamiento de los servicios públicos. Dicho comportamiento -derivado de trayectorias de protagonismo o activismo social en sus anteriores residencias, al igual que de formas de empoderamiento adquiridas tras la experiencia migratoria- aunque puede ser fuente de progreso social y político, en línea con la visión optimista del vínculo entre migración y desarrollo, no siempre es bienvenido y provoca a veces desdén, cuando no rechazo, por parte de otros ecuatorianos. Las decepciones u obstáculos encontrados en su proceso de reinserción

hacen que diversos retornados establezcan inevitables comparaciones con sus países de inmigración, valorizando sus experiencias en los mismos y llegando a afirmar en ocasiones que “allá” (sea España, Estados Unidos, Italia u otros destinos) era más fácil o mejor que “aquí” (Ecuador).

[...] Para la gente que retorna es un golpe...golpe en todo sentido porque tiene que volver a adaptarse culturalmente. Hay gente que cuando vuelve nos pregunta ¿dónde se recicla, dónde tiro el papel? Y tú sabes muy bien que eso aquí prácticamente no hay, y si hay, no funciona bien (...) La gente tiene miedo de la inseguridad y, en general, les cuesta mucho volver a adaptarse. Además, hay como un mea culpa porque te dicen, pero si yo he vivido aquí por 12 años, no puedo ser así...pero se ponen a extrañar el metro, extrañan las tapas, extrañan todo (II10-22/07/2014).

[...] A veces, si uno reclama por algo, lo que dicen es que si no te gusta, regrésate a España o a Italia. Mire, por ejemplo, aquí en este barrio hay un monopolio de los buses que le pertenecen a algunas familias de aquí. Ellos nunca aumentan esas unidades y los buses siempre están repletos y la gente dice para atrás, siga, siga. Aunque no haya espacio, la gente sigue entrando y nadie reclama, pero ha llegado un emigrante y reclama, y le hace parar y le dice al policía que no se le puede llevar a la gente así...entonces es un cambio cultural que sí mejora (...) (RAM11/26/06/2014).

[...] Para nosotros regresar es un retroceso, porque quieras o no, los países donde estuvimos nos acogieron bien y, sea lo que sea, allá sobrevives (...) (RAM16-31/07/2014).

En términos más amplios, otras fuentes de complicaciones también relevantes para varios retornados son la adaptación escolar de sus hijos o el acceso a servicios sociales como la salud. En el primer caso, a las diferencias curriculares o los diversos periodos de estudio de cada nación, cabe agregar las limitaciones lingüísticas para quienes han residido en países no hispanohablantes como Italia o Estados Unidos. Ello hace que los niños y adolescentes de origen ecuatoriano, para retomar sus estudios en el país, deban repetir cursos escolares o puedan incorporarse solo en periodos determinados. Aunque en ambos casos la Defensoría Pueblo interviene, tutelando sus derechos y asegurando su no discriminación, las ocasiones en que episodios como estos se verifican no son insólitas. Cuando se trata de niños y adolescentes miembros de familias retornadas, es preciso también tener en consideración que muchas veces estas personas nacieron fuera de Ecuador o han crecido y vivido la mayor parte de su vida al margen de su territorio. Para varios de ellos, el retorno de sus padres es en realidad su primera inmigración y Ecuador es un país desconocido, al que han llegado como parte del proyecto migratorio de sus familias. De ahí que, en su proceso de integración en un país extraño o poco comprendido, este colectivo no esté exento de sufrir formas de discriminación social.

En el caso de la salud, la mayoría de los testimonios coincide en que los problemas no tienen que ver específicamente con el grupo de retornados, sino más bien con los tiempos de espera o con los límites de atención e infraestructura de este servicio público. Así y todo, se han registrado episodios en que, tras las quejas de retornados por la mala calidad de los servicios, la respuesta es que si no le gusta, pueden regresar a donde estaban antes. Pero, en línea con lo señalado hace poco, el descontento de este grupo de ex migrantes no termina aquí, sino que se extiende a otras esferas menos ligadas a la sobrevivencia. Emerge, por ejemplo, una constante disconformidad ante la burocracia y la lentitud de los servicios públicos, al igual que ante la escasez de formas de protesta y mecanismos de reclamación que dan pie -desde su punto de vista- a fenómenos nacionales como la corrupción y la impunidad. El escrutinio del país y la sociedad con ojos críticos no dejan fuera casi ninguna esfera. Sin escatimar esfuerzos, incluso fenómenos como el racismo, la desigualdad social o el irrespeto de las leyes de tránsito se tornan objeto de debate y rechazo.

[...] También nuestros hijos que han estado estudiando allá vienen con sus documentos (...) y aquí la gente quiera que repitan un año o dos de colegio. Imagínese ¿Cómo no les van a hacer valer? (...) Otra cosa es que han venido compañeros de Italia o de Estados Unidos con niños y les han tenido que poner a estudiar clases particulares de español, porque no hablan bien y tampoco escriben...a veces los rebajan de año por eso (RAM10-21/06/2014).

[...] Tenemos problemas con el tema de la salud. Hay compatriotas que tienen problemas graves y aquí no les quieren atender. Les dicen vayan allá, se enfermaron en España, vayan allá para que les atienda. Nosotros sufrimos racismo, sufrimos discriminación, sufrimos xenofobia en nuestro propio país (...) Conozco muchos casos de niños que nacieron allá en España o en Italia y aquí se les burlan por cómo hablan, les aíslan y ellos no pueden integrarse (...) (RAM16-31/07/2014).

[...] Aquí, por ejemplo, el que tiene un carro se cree el dueño del mundo, cuando debería ser el contrario, es el peatón el que tiene que ser respetado. Hay muchas cosas que uno ve allá y, después analiza lo que pasa aquí, y uno se da cuenta. Hay muchas cosas que tienen que cambiar. Yo desde que llegué, por ejemplo, todavía no he cogido un carro. Y no lo he hecho porque me da miedo...son mis compatriotas, pero a veces no respetan las leyes de tránsito (...) Las cosas tienen que ir cambiando, hay que cambiar nuestro pensamiento y nuestra cultura. Hay que dejar de ser racistas, hay que dejar de mirar a la gente por arriba del hombro, todos son iguales y merecen respeto (RAM9-19/06/2014).

Las percepciones negativas sobre el país de origen y las dificultades para adaptarse a una sociedad que mantiene todavía varios problemas, han provocado para quienes tienen posibilidades legales y financieras, el regreso a sus países de inmigración, o

como mencionamos antes, salidas temporales hacia otros Estados en búsqueda de días mejores. No todo se restringe, sin embargo, a las restricciones económicas o laborales que acarrea el retorno. Queda claro que, tras una experiencia migratoria de años o décadas, las valoraciones, ideales y propósitos de las personas cambian y esto hace que analicen aspectos o tradiciones aún vigentes en sus sociedades de origen con ojos poco benevolentes. A las diferenciaciones que se establecen entre “aquí” y “allí”, que describen respectivamente al país de residencia en términos superiores y a Ecuador en una posición inferior, se suman también las distinciones entre “nosotros” y “ellos”, que demarcan una línea divisoria entre quienes no aceptan más ciertos comportamientos o situaciones, y quienes de una cierta forma, los naturalizan.

A su vez, para quienes han vivido en sociedades más igualitarias, con niveles socioeconómicos superiores y un mejor funcionamiento de los servicios públicos, las exigencias al volver a casa se amplían y superan, como acabamos de mostrar, aspectos puramente económicos o de sobrevivencia. Tanto en las entrevistas como en conversaciones informales mantenidas con emigrantes y retornados, un elemento omnipresente es que las personas con experiencia migratoria se vuelven más exigentes y valoran aspectos como la calidad de vida o una convivencia más igualitaria entre los géneros, manifestando frecuentemente malestar por el mal funcionamiento de los servicios públicos, así como inconformidad con fenómenos como el perfil de los medios de comunicación o la inseguridad y la diferenciación social aun imperantes en la sociedad ecuatoriana.

[...] Yo mismo me fui, pero al encontrarme con un montón de barreras al final volví. Es verdad que nuestro país en ciertos aspectos ha mejorado, pero lamentablemente otras cosas han empeorado porque no hay respeto para la vida humana en nuestro país. La inseguridad en el país es terrible (...) yo no sé cómo la gente de allí se acostumbra. (...) Otra cosa que cuesta (...) es que todo se basa en los títulos (...) y eso crea arrogancia en la sociedad. También (...) la atención pública es pésima (...) Hay muchas cosas que deberían cambiar. La prensa, por ejemplo, es terrible, pasa muchas cosas negativas. (...) En infraestructura y economía sí que ha cambiado el Ecuador, pero en lo social y cultural aquí se está prácticamente mejor (...) (RAM5-21/02/2014).

[...] Hay otra gente que ha vuelto del país pero te dicen, sí bueno la cosa va bien, pero la inseguridad...y estamos hablando que Ecuador ha mejorado en sus índices de inseguridad, pero también es alarmante que ese problema siga siendo importante. Para nosotros que vivimos en Europa o en Estados Unidos, vemos que aquí nosotros caminamos con el iPhone, caminamos dos calles y no pasa nada, allá no lo podemos hacer. Entonces cambiamos el *chip*

de que no estamos en Europa y que hay inseguridad (...) (RAM7-24/02/2014).

Los problemas de adaptación suscitan sentimientos de decepción, disconformidad y rabia entre varios retornados que permanecen en Ecuador, mientras que las dificultades laborales y financieras causan con frecuencia problemas de autoestima para los miembros de este colectivo. Muchos retornados sobrellevan además el estigma del fracaso individual y las críticas familiares o sociales por “no haber hecho lo suficiente”, “no haber aprovechado las oportunidades” o “no haber traído dinero, ni comprado nada en Ecuador”. Esto comporta un cambio importante de imagen, pues los ex emigrantes, antes vistos como exitosos o ejemplos a seguir, se convierten algunas veces en objeto de compasión o escarnio, además de parámetro para evaluar los beneficios adquiridos por quienes no se fueron del país. La falta de proyectos y alternativas, o el reconocimiento de que el regreso no ha tenido éxito, conlleva a que los retornados busquen culpables entre las autoridades y esperen soluciones que difícilmente llegarán.

[...] La mayoría está siendo vilipendiado, humillado, ni siquiera en los organismos públicos les atienden debidamente. Y ya le digo, el hecho de no tener historial de crédito, el no tener propiedades y el tener más de cuarenta años, poco más y aquí a uno lo que le dicen es que no sirves para nada. Créame que por eso, nosotros como asociación hemos tenido que empezar por la autoestima, diciéndole a la gente tú vales. Créame que es difícil...desespera, molesta y lastima...es duro (...) (RAM15-31/07/2014).

Los desengaños provocan también, como acabamos de ver, reiterados parangones entre Ecuador y sus anteriores países de residencia, amén de dar lugar a formas de pesimismo individuales y colectivas, que culminan para muchos en la resignación por su suerte. Empero, el reclamo por una atención más eficaz hace que este colectivo cuestione algunas veces la ayuda prestada a los ecuatorianos en el exterior, especialmente cuando se trata de la asesoría legal en casos de insolvencia y pérdida de hipotecas. El argumento que los líderes de las organizaciones de retornados esgrimen es que la crisis hipotecaria española es un problema nacional, difícilmente remediable por parte del Gobierno ecuatoriano, mientras que elementos como la falta de empleo u oportunidades para los retornados son de competencia ecuatoriana y deberían obtener respuestas inmediatas. Coetáneamente, algunos ponen en entredicho la “excesiva” subvención de consulados y embajadas, que desde su punto de vista, sirve las más de las veces para financiar, eventos o actividades irrelevantes, al tiempo que en el país faltan recursos para atender sus demandas.

[...] La Defensoría del Pueblo está gastándose un montón de dinero allá en España, dizque ayudando a los migrantes pero ¿cómo Ecuador va a solucionar un problema de allá de España? (...) Por favor, están desperdiciando ese dinero. Ellos deberían estar aquí ayudándonos a resolver nuestros problemas (RAM16-31/07/2014).

La atención de la sociedad civil y de las autoridades públicas, así como la creación de programas específicos para la población inmigrante y refugiada ha suscitado también algunos conflictos. Es de destacar, por ejemplo, que si bien existe una convivencia pacífica e incluso solidaridad entre los grupos que componen la movilidad humana en el país, varios retornados establecen analogías entre su situación y la de los inmigrantes y refugiados, al tiempo que crean jerarquías entre ecuatorianos y extranjeros, nutriendo sospechas en relación a los segundos y criticando las ayudas a estos otorgadas. Así pues, aun habiendo sido emigrantes, y muchas veces activistas por los derechos de este grupo, algunos retornados acaban defendiendo distinciones y reproduciendo lemas nacionalistas como “primero los de aquí”. Pese a que esta postura se restringe a un grupo determinado de quienes han vuelto, los posibles conflictos han hecho que en algunos casos -como fue observado personalmente en nuestro trabajo de campo- las autoridades convoquen reuniones separadas para atender las necesidades de ambos colectivos.

[...] Ni siquiera hay un banco de alimentos, o sea, para el emigrante ecuatoriano no existe nada de eso, pero sí existe para el inmigrante que está aquí, para el inmigrante colombiano, para el inmigrante venezolano, para el cubano se le ha abierto muchas puertas...pero para el emigrante que fue y salvó...que fue el salvador de nuestra patria, de nuestra economía, no existe nada (RAM14-23/07/2014).

[...] Por medio de la ACNUR, ahora los refugiados, por ejemplo, pueden abrirse una cuenta en el Banco del Pichincha y hasta le dan la tarjeta experta. El migrante retornado no puede hacer eso (...) Hay muchos celos de los retornados, porque el migrante retornado no ha sido debidamente atendido, pero sí hay muchas oficinas para atender a los refugiados (...) (RAM15-31-07-2014).

[...] Nos ha sucedido de personas que vienen y nos dicen: ¿pero por qué a los colombianos les ayudan? ¿Por qué a los refugiados les dan dinero? ¿Por qué les ayudan con los víveres? ¿Por qué les abren tantas puertas y a ellos no? Y nosotros no sabemos qué decirles a veces porque es verdad, pero eso es un proceso natural, siempre hay un poquito más para los más débiles (II8-15/07/2014).

Cuando se abordan las diferencias entre refugiados e inmigrantes, por un lado, y retornados, por otro, uno de los parámetros de equiparación que establecen los profesionales que trabajan con ambos grupos, es que si los primeros llegan a sus

oficinas con la “ilusión” que caracteriza a los recién llegados y consideran Ecuador como un país con futuro u oportunidades; los segundos aparecen mayoritariamente “cargados de pesimismo” y viendo a su país de origen como tierra de males y desilusiones. En lo que concierne el nexo entre migraciones y desarrollo, una dificultad no menos relevante para los retornados es que, ni la sociedad, ni plausiblemente la economía o las instituciones ecuatorianas, ofrecen un entorno favorable a la innovación o a las posibles aportaciones que estos deseen realizar. Como vimos antes, aunque existan ideas de emprendimiento, muchas veces faltan créditos y, pese a que muchos retornados se encuentran aún entre la población económicamente activa, enfrentan dificultades en ser empleados en los sectores público y privado. Sin embargo, aun cuando estos consiguen asociarse y buscar soluciones comunes -aspecto muy recurrente entre este grupo de población- las dificultades no cesan, pues a los límites etarios o crediticios cabe sumar también la falta de “contactos adecuados” o la omnipresente corrupción nacional.

Dichos factores causan una actitud derrotista entre los integrantes de este grupo, limitando con ello sus posibilidades de generar proyectos transformadores o simplemente de optar por soluciones de reinserción socioeconómica honestas. Aun así, merece ser subrayado también que, tal vez debido a la falta de opciones o quizá por la voluntad de obtener fuentes de ingreso seguras y fáciles para sí y sus familiares, un número notable de retornados decide dedicarse a actividades rentistas, poco útiles a la economía o a la productividad local. Pareciera de esta forma, que la experiencia y las ideas adquiridas tras la estancia en el exterior, así como las potencialidades que ofrecen para el desarrollo del país, desaparecieran o se redujeran al poco tiempo de residencia en Ecuador, cuando los ex emigrantes se adaptan a los estándares locales y pierden de alguna manera su especificidad. Este razonamiento se aplica también para posibles aportaciones en términos políticos, sociales y culturales, lo que demuestra, como dijimos al inicio de nuestro trabajo, que sin políticas públicas adecuadas o un ambiente favorable y receptivo a las propuestas de los emigrantes, sus contribuciones se vuelven mínimas y arriesgan pasar desapercibidas a nivel nacional.

[...] Todo es corrupción, aquí usted antes de participar en algo tiene que arreglar su participación, tiene que tener el contacto justo. Nosotros hemos participado en varios concursos, podemos tener los precios más bajos incluso, pero por no tener los contactos o el dinero nunca ganamos. En un concurso para hacer limpieza para Petroecuador nos pidieron 10.000 dólares



para decirnos la hora exacta a la que teníamos que entrar para ganar, pero por no tener ese dinero, al final no pudimos (RAM15-31/07/2014).

[...] ¿Cómo es posible que muchas personas que se van fuera a trabajar y despiertan, como decía John Maynard Keynes, el espíritu empresarial animal e incluso tienen mucho éxito, cuando regresan al país abren actividades rentistas o de muy poca trascendencia? Su aspiración ya no es tener una empresa, sino tener un par de taxis o tener una tienda o una cosa así (...) Si vamos a Nueva York o Madrid, hacen maravillas, pero cuando regresan acá se vuelven nuevamente rentistas (...) (OP5-18/08/2015).

Un importante dilema que despunta en relación al retorno es cómo definir el proceso y, sobre todo, cómo y hasta cuándo se puede cuantificar el momento en que una persona deja de ser retornada. En otras palabras, se trata de especificar el instante en el que un ex emigrante abandona su estatus -con todas las peculiaridades que dicha condición implica- para convertirse en un ecuatoriano más, sujeto de derechos y obligaciones, pero también participe de las limitaciones que deben enfrentar los ciudadanos de un país con problemas estructurales aún graves. Las visiones sobre este tema están lejos de ser unánimes y enfrentan constantemente a las organizaciones de retornados y diversas autoridades públicas. Las primeras sostienen de forma mayoritaria la permanencia de esta condición, al margen del periodo de estadía en el país y abogan por cuotas laborales y políticas de discriminación positiva a su favor. Ello está estrechamente relacionado con el hecho de que varias organizaciones de retornados integran a personas que han vuelto a Ecuador hace más de 5 o 10 años; pero que debido a la importancia de la repatriación luego de la crisis de 2008, y gracias a las promesas gubernamentales, identifican en el momento actual una coyuntura favorable a sus demandas. Las segundas, en cambio, defienden el establecimiento de límites temporales para que una persona pueda ser considerada o no como retornada. Dicho límite, indefinido durante nuestro trabajo de campo y actualmente en discusión, es valorado como un periodo comprendido entre un año o dos, según se trate de instituciones financieras o agencias gubernamentales con programas para este grupo de población.

[...] La definición del retorno es un problema porque para el Gobierno después de 2 años ya uno no es migrante retornado, pero ahí chocamos... Yo siempre pongo el ejemplo de cuando uno es militar. Si uno es militar no deja de ser militar...se es militar toda la vida y lo mismo pasa con los migrantes, nosotros somos migrantes retornados (RAM16-31/07/2014).

[...] Nosotros queremos (...) que así como se garantiza para los discapacitados, las empresas puedan coger también mano de obra de los retornados que vienen del exterior (...) (RAM10-21/06/2014).

Por fin, es preciso señalar que la importancia que reviste el retorno en términos cuantitativos y cualitativos, no puede después de todo eclipsar otro importante fenómeno nacional: la emigración. De hecho, a pesar de las mejoras sociales y económicas experimentadas por el país, los ecuatorianos siguen saliendo y de manera especial se dirigen hacia los Estados Unidos de América, muchas veces en condiciones irregulares e involucrando a menudo a menores no acompañados. Los desafíos que estos flujos suponen, en virtud de las políticas migratorias restrictivas estadounidenses, requieren respuestas integrales que sobrepasan el diseño de campañas preventivas sobre la emigración irregular por parte del Gobierno ecuatoriano. En esta línea, si por un lado, dichos flujos son resultado de procesos impedidos de reunificación familiar por vía legal, o responden a motivaciones heterogéneas como la existencia de una tradición migratoria en algunas provincias del país tras varias décadas de salida; por otro, se producen también como efecto de carencias sociales y financieras, asumiendo el carácter de migraciones laborales o económicas.

Se presentan de esta manera serios retos, pues si en primer lugar, hay gente que se siente atraída por las oportunidades que ofrece el país o son forzados a volver, debido al empeoramiento de sus condiciones de vida en el exterior; en segundo lugar, las insuficiencias que subsisten en la provisión de servicios básicos o en la oferta de trabajo constituyen alicientes para buscar alternativas fuera de Ecuador. Al respecto, tal vez el mayor reto para el Gobierno nacional, sea el de garantizar la reinserción de los retornados en un contexto que es ya problemático y carente para buena parte de la población local. Por su parte, la mayor dificultad para los retornados consiste quizá en que, pese a las problemáticas que les afectan, ellos no son el grupo más vulnerable ni tampoco el más numeroso o pobre del país.

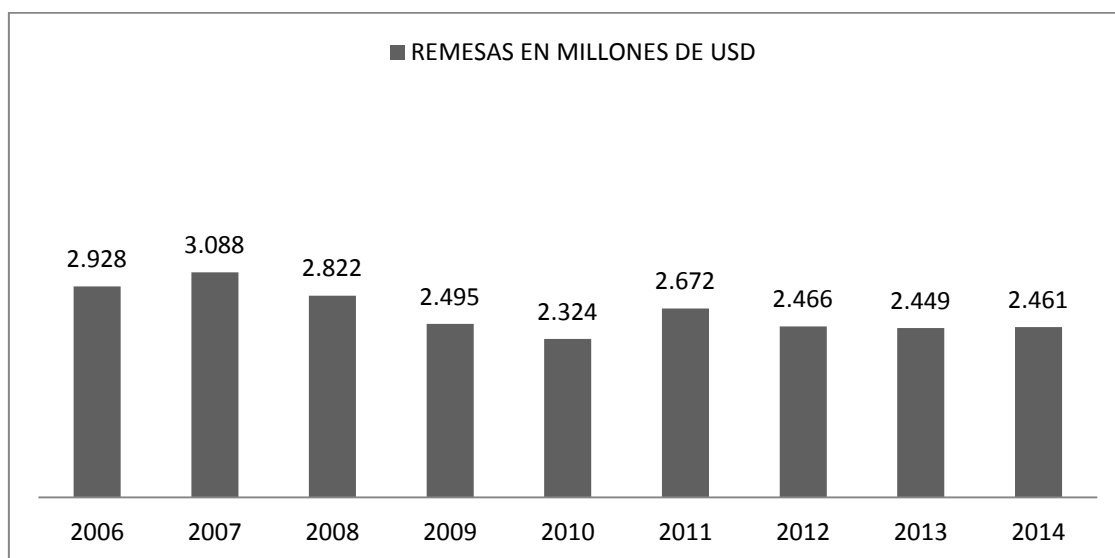
[...] No se puede abarcar a todos los migrantes en el tema de España y decir todos están volviendo. Hay dos discursos también: ahora el Ecuador ya no expulsa sino que llama gente....sí y no (...) Sí regresan, pero regresan porque allá está fregado y les toca volver, pero aquí, el Ecuador me parece que tiene que seguir transformándose y mejorando para frenar primeramente al que no se ha ido, porque si estamos hablando que todavía hay ecuatorianos que están cayendo en la frontera de Estados Unidos es porque la gente sigue emigrando (...) Es verdad que ha habido muchos avances, pero muchos de esos avances no se sienten en el territorio. Es verdad que podemos tener el desempleo más bajo de América Latina pero ¿por qué la gente sigue saliendo entonces? ¿Por qué hay una niña muerta porque estaba viajando a los Estados Unidos? ¿Por qué hay un joven parapléjico porque trató de migrar? ¿Por qué en esas provincias donde está todavía la gente saliendo no ha llegado el desarrollo y la inclusión social? (II16-29/07/2014).

### 5.4.3 REMESAS Y PROPUESTAS DE CODESARROLLO

Otra arista del nexo entre migraciones y desarrollo son las remesas. En el caso que nos ocupa, si bien algunos de los programas pensados para el retorno productivo incluyeron -y los todavía vigentes aún contemplan- el tratamiento de las **remesas** y su canalización hacia inversiones productivas como en el caso del Plan Cucayo o de los préstamos para emprendimientos antes descritos; estos rubros no han ocupado un papel central en el enfoque de migraciones y desarrollo adoptado por el Gobierno ecuatoriano en el periodo 2007-2014. Las remesas y su conexión con el desarrollo han sido un elemento permanente de la política migratoria del país, pero su centralidad en términos políticos ha decrecido de manera paulatina. Esto se explica, en parte, porque después de un prolongado periodo de expansión, con el inicio de la crisis económica mundial de 2008, la importancia macroeconómica de las remesas en el país ha disminuido de manera evidente. Los problemas económicos que afectan a los principales destinos de la diáspora ecuatoriana (Estados Unidos, España e Italia) han determinado una caída del empleo entre los migrantes, y como corolario, un descenso de sus ahorros, al igual que de los montos de remesas enviados al país. El cierre de diversos ciclos migratorios, que ha finalizado con el traslado de familiares hacia los países anfitriones o con la vuelta a casa de los emigrantes también forma parte de este proceso, así como el debilitamiento de los vínculos que unen a los expatriados y sus familiares tras diversos años de separación.

Así pues, las remesas han experimentado una reducción progresiva (con leves intervalos de recuperación) y una notable disminución de su peso macroeconómico, pasando de representar el 6.5% del PIB en 2007 a suponer el 2.4% en 2014 (ver gráfico 22). Esto ha provocado para la economía nacional, entre otros factores, una disminución de las entradas de capital valorada en 627 millones de dólares. Además, aunque según datos oficiales del Banco Central del Ecuador, en 2014 cerca de medio millón de personas (479.947) eran receptoras de remesas en el país, en la práctica, estas se concentran en las principales provincias expulsoras de población como Pichincha, Azuay, Cañar y Guayas, que juntas explican el 74,8% del flujo total de recursos enviados desde el exterior.

**Gráfico 22. Remesas recibidas en millones de dólares durante el periodo 2006-2014.**



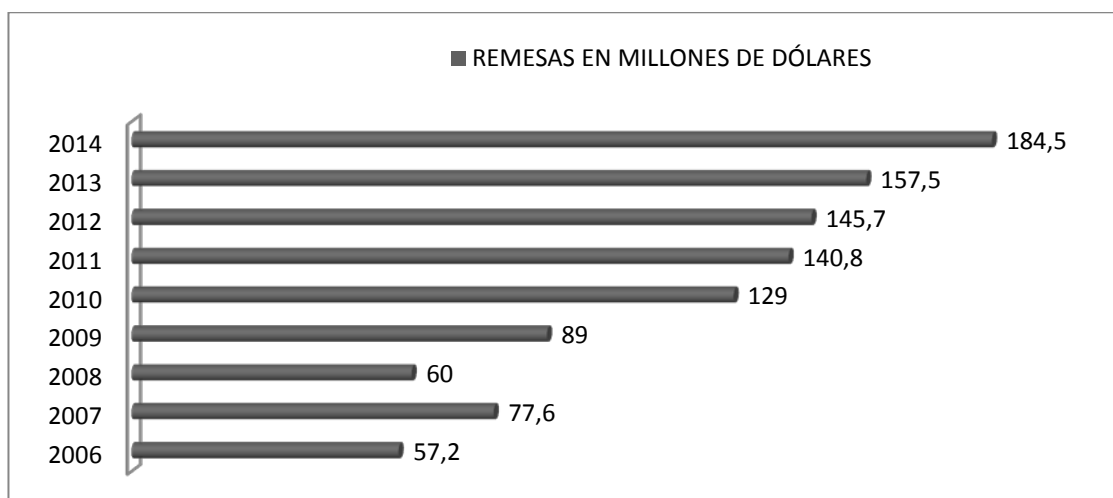
Elaboración propia. Fuente Banco Central del Ecuador.

Dichas localidades, pese a sus problemáticas internas, no están entre las provincias con peores índices de desarrollo humano del país, ni forman parte de los territorios ecuatorianos más carentes. Por otro lado, si bien el ingreso por remesas constituye una entrada adicional para las familias beneficiarias, su importe (conforme ha sido demostrado por diversas investigaciones de corte cualitativo y cuantitativo examinadas en la introducción de nuestro trabajo) es utilizado mayoritariamente en el consumo familiar, bajo concepto de cobertura de gastos de alimentación, educación, salud y construcción o reforma de viviendas. Por consiguiente, las remesas cumplen un rol esencial en el país como fuente de divisas para la economía nacional y atenuante de la pobreza para millares de familias. Suponen, en la misma línea, incentivos para la inversión en capital humano y pueden, bajo algunas condiciones, dar lugar a procesos de reducción de las desigualdades. No obstante, su inversión en emprendimientos de carácter productivo es baja (salvo en la región Sierra que registra los mayores ingresos

del país por concepto de remesas)<sup>223</sup> como limitados son sus impactos sobre el desarrollo local y nacional.

La economía ecuatoriana no es, sin embargo, únicamente receptora de remesas, sino que en los últimos años se ha convertido también en una importante base emisora de estos rubros. Conforme describimos en el capítulo IV, tras la dolarización de su economía y políticas de inmigración relativamente aperturistas, el Ecuador se ha convertido en un destino privilegiado para inmigrantes latinoamericanos y extraregionales, además de constituir un importante receptor de personas refugiadas y en tránsito. Tales condiciones han permitido el crecimiento escalonado de los rubros enviados al exterior. De esta forma, solo en 2014 se enviaron 184.5 millones de dólares (ver gráfico 23). Las remesas remitidas desde el país se originaron principalmente en las provincias de Pichincha Guayas y Azuay, que como vimos hace un momento, son también algunas de las principales localidades receptoras de estos rubros.

**Gráfico 23. Remesas enviadas al exterior en millones de dólares durante el periodo 2006-2014.**



Elaboración propia. Fuente Banco Central del Ecuador.

<sup>223</sup> A título ilustrativo, según un reciente estudio elaborado por Mendieta (2014) en el que se llevó a cabo una encuesta sobre “Negocios y Migración” en 2013, en la provincia de Azuay 5.191 empresas (cerca del 16% del total) habría empleado remesas en sus emprendimientos, mientras que en la provincia de Cañar lo habrían hecho 1.087 establecimientos que representan poco más del 13% del total. En términos relativos estos negocios suponen el 11% del monto total invertido a nivel provincial en el primer caso, mientras que en el segundo constituyen el 27%. De acuerdo a la misma fuente dichas empresas son, por lo general, pequeños negocios con ventas inferiores a treinta mil dólares anuales que emplean a trabajadores no remunerados en cantidades mayores que el resto de las empresas del territorio. En efecto, dichos emprendimientos, acordes a la estructura productiva de ambas provincias, tienen escaso impacto financiero o laboral y sirven normalmente como formas de autoempleo para los retornados y sus familiares en ausencia de créditos para realizar otro tipo de proyectos u oportunidades laborales. Las provincias de la región Sierra y, particularmente las apenas citadas, además de ser zonas tradicionales de expulsión han concentrado también, como veremos más adelante, la intervención de organizaciones y proyectos de codesarrollo e inversión productiva de remesas.

Empero, la salida de divisas no se explica únicamente por las transferencias realizadas desde el país por personas en situación de movilidad humana. Tras la crisis de 2008 existe contemporáneamente un flujo de “remesas inversas”, que pese a no haber sido cuantificado, supone el envío de divisas desde Ecuador a emigrantes residentes especialmente en España e Italia. Dichos recursos, remitidos por los familiares de los emigrantes en Ecuador sirven, según el BCE, principalmente para cubrir gastos corrientes como la alimentación o la cobertura de costes de vivienda en el exterior. En base a nuestro trabajo de campo, dichas transferencias pueden también contribuir a financiar nuevos proyectos migratorios, tales como la elección de un nuevo destino europeo, o la consideración de opciones extraregionales como Estados Unidos y Canadá. En algunas ocasiones, las mismas pueden también ayudar a financiar el retorno a Ecuador de uno o más familiares.

A pesar de la reducción de la importancia macroeconómica de las remesas y de que estos rubros no han sido la principal apuesta del actual gobierno de Alianza País en materia de migración y desarrollo, en Ecuador se han implementado diversos proyectos que buscan potenciar sus beneficios. Los mismos han sido ejecutados por organismos de cooperación internacional en coordinación con entidades públicas y, por norma general, han incluido otras aristas del vínculo migración y desarrollo, tales como el retorno o el codesarrollo. Una de las entidades más activas en este proceso ha sido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quién a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)<sup>224</sup> cuenta con una vasta experiencia en el estímulo de procesos productivos mediante remesas, consolidada en países como Brasil, Perú y México.<sup>225</sup>

El BID parte de la constatación de que casi la totalidad de estos rubros es utilizada para cubrir gastos diarios y sólo una pequeña porción de los mismos financia emprendimientos productivos, la adquisición de bienes duraderos o el ahorro familiar. Desde esta lectura, la principal meta consiste en subvertir estas proporciones,

---

<sup>224</sup> El FOMIN es un fondo independiente creado en 1993 y administrado por el BID que tiene como meta estimular el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe mediante el fomento de las inversiones y del sector privado. El Fondo está actualmente constituido por 39 países miembros y presidido por un comité de donantes que financian diversos proyectos realizados en articulación con otros actores sociales (gobiernos, ONGs, etc.) en áreas como el turismo, las remesas, la educación financiera o la formación de emprendedores. Fuente: <http://www.fomin.org/es-es/>. Consultado el 20/04/2015.

<sup>225</sup> Según el FOMIN, en el caso brasileño los proyectos han sido el “Fondo Dekassegui Emprendedor” para los descendientes de japoneses y el “Programa de Remesas y Capacitación para Emigrantes Brasileños y Beneficiarios”. En el Perú los objetivos han apuntado a potenciar los beneficios de volver a casa mediante el “Apoyo a los emigrantes que retornan al Perú”. Finalmente, en el caso mexicano destacan los “Programas de capitalización de remesas para desarrollar la economía local” y el proyecto de “Apoyo a iniciativas productivas a través de la diáspora y entidades locales”.

fomentando la inversión de las remesas en proyectos valorados como útiles al desarrollo individual y en consecuencia familiar, local o nacional. A través del FOMIN, desde comienzos de los 2000, este proceso ha sido llevado a cabo en Ecuador mediante la financiación de proyectos de asesoría, educación financiera, facilitación de acceso a servicios bancarios, compra de bienes inmuebles y estímulo de inversiones productivas (ver cuadro 20).

**Cuadro 20. Categorías de actuación y proyectos de remesas, migración y desarrollo implementados y cofinanciados por el FOMIN en Ecuador.**

<b>Categoría de actuación</b>	<b>Nombre del Proyecto</b>	<b>Entidad ejecutora</b>	<b>Área de actuación</b>	<b>Periodo de ejecución</b>
<b>Vivienda</b>	“Apoyo a la Concesión de Hipotecas Transnacionales a Emigrantes Ecuatorianos”	Mutualista Pichincha S.A.	Ecuador	2007-2011
<b>Políticas y Marco Regulatorio</b>	“Mejora de la Información y Procedimientos de Bancos Centrales en el Área de Remesas”	Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA)	Regional	2005-2012
	“Aplicación de los Principios Generales para Mercados de Remesas en América Latina y el Caribe”	Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA)		2006-2014
<b>Bancarización<sup>226</sup></b>	“Canales Alternativos para la Distribución de Remesas para Pequeños Intermediarios Financieros”	Banco Central del Ecuador	Ecuador	2007-2012
	“Financiamiento Micro y Pequeña Empresa por medio de Intermediarios Financieros Formales”	Banco Procredit	Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Bolivia	2004-2009
<b>Inversiones Productivas</b>	“Modelo Migratorio Retorno Voluntario Basado en Desarrollo Capacidad Empresarial”	Fundación CREA	Ecuador, Bolivia, Colombia, Uruguay	2007-2012
<b>Educación Financiera y Capacitación para el Emprendimiento</b>	“Modelo Migratorio Retorno Voluntario Basado en Desarrollo Capacidad Empresarial”	Fundación CREA	Ecuador, Bolivia, Colombia, Uruguay	2007-2012

Elaboración propia. Fuente FOMIN-BID.

<sup>226</sup> Como parte de este eje, según los datos del FOMIN, a lo largo del periodo 2001-2005 (antes de nuestro periodo de estudio) fue también implementado el proyecto “Apoyo a Microempresas Ecuatorianas mediante una línea de crédito”.

El principal proyecto implementado en esta línea de trabajo ha sido el “*Modelo migratorio de retorno voluntario basado en la capacitación empresarial y en el destino productivo de las remesas enviadas a Latinoamérica*”. Dicho proyecto, aprobado y financiado por el FOMIN, fue ejecutado de forma conjunta en Bolivia, Colombia, Ecuador, Uruguay y España a lo largo del periodo 2008-2012. Aunque también preveía la mejoría de las condiciones de vida de los inmigrantes latinoamericanos radicados en España, su objetivo principal era la formación y capacitación de quienes se acogiesen al retorno voluntario, con el fin de canalizar sus remesas hacia inversiones de carácter productivo y creación de empresas en sus localidades de origen. En el caso específico de Ecuador, el proyecto fue puesto en práctica por la Fundación CREA en España y por su contraparte ecuatoriana: la Fundación Alternativa. En su primera fase de aplicación se denominó “*Programa Negocio Propio desde España a Ecuador*”, y posteriormente, “*Programa Volviendo a Casa*”. Los beneficiarios del proyecto a nivel regional fueron 1.160 migrantes y sus familiares, siendo 452 de ellos ciudadanos ecuatorianos. En base a la información institucional de la Fundación Alternativa, la ejecución de este proyecto en el país incluyó 18 ciclos de asesoramiento empresarial en ámbitos como el sector textil, el metalmecánico y la producción de alimentos. Además, su aplicación contempló también la capacitación y transferencia de conocimientos en los siguientes ejes: finanzas, marketing, tecnologías de la información y comunicación y aspectos jurídico-tributarios. Por fin, los usuarios favorecidos se distribuyeron de la siguiente manera: 138 personas en Pichincha; 122 en Loja; 76 en Santo Domingo de los Tsáchilas; 54 en El Oro; 38 en Cañar y 24 en Guayaquil.

Además de las remesas, otro aspecto del nexo entre migración y desarrollo que acaparró la atención de los investigadores y del Gobierno nacional ecuatoriano desde el *boom* migratorio fueron los **proyectos de codesarrollo**. Impulsados desde Europa y, particularmente por la cooperación primero española y más tarde italiana, dichos proyectos han financiado desde procesos formativos a mecanismos más ágiles de transferencia de remesas e inversiones productivas. Varios ejes privilegiados de acción también han sido el control de la emigración, a través de la prevención de la salida irregular y la generación de fuentes de empleo locales; la construcción de pequeñas obras de infraestructura a nivel comunitario; la creación de redes empresariales; y por último, la oferta de facilidades de acceso al crédito o programas de reinserción laboral en casos de retorno.



Como pudimos constatar en el capítulo IV, la actuación de España en materia de codesarrollo fue pionera en el país y especialmente intensa a lo largo del periodo 2001-2006. En los años sucesivos tal estrategia no desapareció y el concepto de codesarrollo llegó inclusive a formar parte de los planes directores de la cooperación española aplicables en los periodos 2005-2008 y 2009-2012. Durante el gobierno de Alianza País, Ecuador ha continuado siendo un país prioritario para la cooperación española. Esto ha permitido dar continuidad a algunos proyectos de codesarrollo financiados en periodos precedentes, así como a la creación de nuevas iniciativas. En ambos casos, dichas propuestas han incluido la participación de actores como las organizaciones no gubernamentales de ambos países, asociaciones de migrantes, gobiernos locales y organismos de cooperación, entre otros. Recientemente, la presencia de este enfoque se ha mantenido en el plano local, pero ha mermado en los proyectos nacionales, gracias a factores como la crisis económica que afecta la economía española y la apuesta por estrategias de retorno voluntario. No obstante, a título ilustrativo podemos enumerar a continuación dos proyectos<sup>227</sup> de codesarrollo impulsados desde España y aplicados en el periodo que nos ocupa.

El primero de ellos es el proyecto denominado **“Proyecto Piloto de Codesarrollo Cañar Murcia”**. El mismo fue realizado en el periodo 2006-2010 y se planteó como una estrategia a través de la cual podrían extraerse lecciones y prácticas que sirvieran como orientación para futuras acciones de codesarrollo. Su cometido primordial era potenciar los efectos benéficos de las migraciones ecuatorianas sobre las localidades de origen (Cañar) y destino (Murcia) de los flujos. A través de diversos procesos de consulta y participación binacionales, dicho proyecto fue concebido con amplias pretensiones e incluyó una nutrida red de actores financiadores y ejecutores como la AECID; la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM); el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador y más tarde la SENAMI; el Gobierno Provincial de Cañar; la Municipalidad de Cañar; diversos ministerios y consejerías; instituciones académicas como la FLACSO o la Universidad de Murcia; ONGs y fundaciones como ACSUR Las Segovias o la Fundación CREA; e instituciones financieras, cajas de ahorros y organizaciones internacionales como la UNICEF.

---

<sup>227</sup> Estos proyectos no son, desde luego, los únicos implementados en el país. Como mencionamos en apartados precedentes, otras iniciativas se han desarrollado también en cooperación con los gobiernos locales ecuatorianos, ya sea en el ámbito de los programas de canje de deuda o de la cooperación multilateral. A fines expositivos, hemos decidido, no obstante, examinarlos separadamente.

La singularidad del proyecto, además de su complejidad y de sus diversos ejes de trabajo <sup>228</sup> (ver cuadro 21) consistió en que incluyó dos niveles operativos: uno binacional y otro local. El primero, a partir del enfoque de codesarrollo, concebía las migraciones en términos positivos y buscaba potenciar sus beneficios (económicos, sociales, políticos o culturales) dentro del espacio transnacional en la que esta se expresaba, mejorando los niveles de vida de la población en Cañar, al tiempo que facilitaba la integración e inserción laboral de la población cañarí en Murcia. El segundo nivel de actuación estaba más alineado con los objetivos de la cooperación al desarrollo tradicional y pretendía (mediante la realización de proyectos sociales, económicos o educativos), favorecer el progreso de la sociedad de expulsión. Más en lo específico, se trataba de alterar las condiciones que provocaban la emigración, con el fin de garantizar un desarrollo local que permitiera la satisfacción de las necesidades del pueblo cañarí en su localidad de origen. De esta forma, se pensaba que el abandono del país natal dejaría de ser una necesidad para convertirse en una opción.

#### **Cuadro 21. Ejes iniciales de trabajo del Proyecto Piloto de Codesarrollo-Cañar-Murcia.**

<b>1</b>	Ordenamiento y planificación física y territorial
<b>2</b>	Manejo de recursos naturales
<b>3</b>	Apoyo al tejido económico productivo
<b>4</b>	Formación técnica ocupacional
<b>5</b>	Turismo comunitario
<b>6</b>	Empoderamiento de las mujeres
<b>7</b>	Atención psicosocial
<b>8</b>	Comunicación social
<b>9</b>	Fortalecimiento de los sistemas educativos
<b>10</b>	Investigación social
<b>11</b>	Fortalecimiento institucional
<b>12</b>	Rescate de la identidad de la cultura cañarí.

Elaboración propia. Fuente: Avalua (2010:15).

<sup>228</sup> Debido al vasto universo de proyectos y a algunas dificultades encontradas, los ejes iniciales fueron replanteados por los Planes Operativos Anuales (POA) de 2008 y 2009. Se establecieron así dos componentes de actuación que implicaban nuevas líneas de trabajo. La primera era económica y comprendía actividades relativas a recursos naturales, tejido productivo local, turismo comunitario y planificación física territorial rural. La segunda línea era social y se expresaba en dos campos de trabajo: acompañamiento psicosocial y mujeres en desarrollo (Avalua, 2010: 15-16).

Aunque desde su creación el proyecto aquí analizado no se libró de cuestionamientos por parte de distintos actores,<sup>229</sup> produjo importantes resultados diferenciables por eje de actuación y de acuerdo a su aplicación en Cañar, Murcia o de manera conjunta en ambas localidades. Entre estos, a modo de ejemplo, podemos mencionar diversas actividades (talleres, debates, cursos y proyectos) de fortalecimiento organizativo, formación, capacitación profesional y atención psicosocial para inmigrantes cañaríes en la región de Murcia, así como la oferta de formación y asesoría técnica para funcionarios municipales de cañar. Sobresalen, asimismo, diversas estrategias de cooperación universitaria que permitieron adquirir un conocimiento más profundo sobre el campo transnacional de la migración cañarí entre Ecuador y España.

Además de la producción de informes y publicaciones académicas, en el marco de proyectos de comunicación social, se proporcionó formación a diversos actores en ambas localidades y se realizaron varios productos audiovisuales sobre la migración, los contextos de salida y expulsión y sus protagonistas. Las tareas incluyeron también iniciativas de cooperación municipal, fortalecimiento del tejido asociativo en Cañar y actividades de formación sobre derechos humanos, igualdad de género y manutención de centros culturales bilingües, orientados a valorizar las tradiciones de la población indígena en el territorio. Finalmente, este proyecto de codesarrollo comprendió planes de inversión productiva de remesas, proyectos de emprendimiento, y tras los embates de la crisis económica sobre la población inmigrante en España, incorporó también estrategias de apoyo psicosocial y económico para la población cañarí retornada y sus familiares.

Con características mucho más modestas que el primero, el segundo proyecto de codesarrollo es el **“Plan de información en el ámbito municipal sobre los derechos de los trabajadores y trabajadoras migratorias y sus familias”**, ejecutado por el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD) de la Unión General de Trabajadores (UGT) en articulación con ISCOD-Ecuador y gobiernos locales del país con alto impacto emigratorio. La iniciativa, realizada en un periodo de

---

<sup>229</sup> Algunas de las principales críticas reflejan la distancia entre resultados y expectativas que el proyecto generó, así como las dificultades encontradas a la hora de poner en práctica verdaderas estrategias de cooperación transnacional, capaces de incluir no solo en teoría a las organizaciones de migrantes. Ello supuso de alguna forma un freno al camino emprendido desde 2001 en materia de codesarrollo, puesto que como dijimos antes, el Proyecto Piloto de Codesarrollo Cañar-Murcia fue concebido como una iniciativa experimental de gran envergadura que habría de guiar las futuras acciones de codesarrollo entre España y Ecuador. En lo que concierne las cifras del proyecto, los logros alcanzados por año y eje de actuación pueden ser consultados de forma extensa en el informe de evaluación de este proyecto elaborado por Avalua en 2010.

aproximadamente dos años (30/11/2008- 01/06/2010), fue financiada por la AECID y por el *Fons Mallorquí de Solidaritat i Cooperació*. Comprendió 41 talleres informativos y estuvo dirigido a los migrantes y sus familiares residentes en municipios particularmente afectados por la salida de población. De acuerdo a los datos oficiales, la meta principal del proyecto consistía en informar a la población local sobre las diversas tipologías existentes de emigración, a la vez que se pretendía concientizar a sus habitantes sobre los riesgos que comporta la salida irregular del país y las redes que la propician.

En lo que concierne los actores que participan de estos proyectos, la opinión de las organizaciones de migrantes ecuatorianos respecto al codesarrollo es positiva aunque no de manera unánime. Varias de ellas consideran los proyectos de codesarrollo como una ventana de oportunidades para participar de forma activa en la sociedad de residencia y contribuir a la mejoría de las condiciones de vida en su país natal. Muchas lamentan, sin embargo, que la mayoría de iniciativas sean creadas por organismos institucionales con agendas predeterminadas que responden a los intereses de los órganos financiadores o se vinculen de manera excesiva a procesos de retorno y contención de flujos migratorios. Por otro lado, varias organizaciones cuestionan también la escasa disposición de algunos sectores del Gobierno ecuatoriano en impulsar y sostener estos proyectos. Desde este prisma, más que apoyo a programas de codesarrollo, existirían diversos impedimentos y obstáculos que inhiben la continuidad de los mismos e imposibilitan la generación de nuevas estrategias que partan de la realidad de los migrantes y sus familiares en origen y destino.

En cuanto al codesarrollo, en los diálogos mantenidos durante nuestro trabajo de campo algunos elementos saltan a la vista. En primer lugar, la señalación de que dentro del Estado ecuatoriano como reflejo de su heterogeneidad conviven diversas posturas: algunas afines a los proyectos de codesarrollo y otras contrarias a su actuación. Por lo general, las visiones afines estarían representadas por las representaciones diplomáticas e instituciones, que como la ex SENAMI, expresan mayor sensibilidad frente a la movilidad humana. Las posiciones adversas al codesarrollo, estarían a su vez conformadas por instituciones ajenas al fenómeno, normalmente órganos administrativos o funcionarios hostiles por desconocimiento, falta de interés u oposición a lo que se considera injerencia externa. En segundo lugar, la prevalencia de puntos de vista contrarios al codesarrollo se verificaría en un contexto caracterizado por la crisis

económica que ha golpeado a la economía y estrategias de cooperación española, al igual que por las dificultades que atraviesa el tejido asociativo inmigrante en dicho país.

Desde esta óptica, tras el periodo de gloria del codesarrollo entre Ecuador y España estaríamos asistiendo a un proceso de decaída o muerte de esta estrategia. Dicho proceso coincidiría, por otro lado, con una visión adversa -o por lo menos crítica- del Gobierno ecuatoriano frente al trabajo desempeñado por las ONGs y por la sociedad civil organizada como un todo. En esta línea, si bien durante el gobierno de Alianza País el desarrollo ha recuperado su protagonismo en la agenda pública, se piensa que sus fundamentos son definidos *a priori* y ofrecen espacios marginales de participación para las organizaciones sociales, entre ellas las conformadas por emigrantes ecuatorianos.

[...] El Gobierno no tiene esa estrategia. No nos vincula (*con el desarrollo*). O sea, el Gobierno es el que hace el desarrollo para ellos. Ya te digo, nosotros...habrá una vinculación, siempre y cuando el Gobierno lo vincule, no en la teoría (...) Nada, para nada pasa. Es más, o sea, yo diría bloquea. ¿Por qué? Porque, por ejemplo, nosotros hace unos tres años y, desde allí hemos dejado de hacerlo, conseguimos de una editorial que nos donasen (...) alrededor de 50 enciclopedias. Me parece que cada enciclopedia, creo que tenía como 20/30 volúmenes (...) Nosotros aquí gestionamos. Es verdad que el Embajador de aquí nos ayudó a través de una aerolínea, a trasladar toda esa paquetería, todos esos libros y cuadernos gratuitamente y hasta el sol de hoy hemos podido desaduanizar (...) Ya les hemos dicho (*a las autoridades*) pero pasan. Te dicen sí sí, les traes la documentación...Te dicen: tráeme la documentación, les dejas y ya. No es normal, cuando lo normal hubiese sido desaduanizar y decir oye...Nosotros incluso les llegamos a decir: vean sáquenlo ustedes mismos y ustedes mismos entréguenlo. Nosotros mira, nos hacemos a un lado pero sáquenlos. O sea, se les entrega...llévense la estrella ustedes, no importa (...) (RAM1-10/02/2014).

La intervención española en materia de migración y desarrollo se verifica también como resultado del *Programa de Canje de Deuda Ecuador-España (PCDEE)*. Como relatamos en páginas anteriores, ambos países suscribieron el 14 de marzo de 2005, un acuerdo destinado a reutilizar la deuda ecuatoriana con el Estado español para financiar proyectos sociales y de desarrollo. El importe del programa es de cincuenta millones de dólares y, hasta mediados de 2015, sus recursos han financiado tres etapas de proyectos en esferas como el desarrollo social y productivo, la educación, la investigación y el fomento de ciencia y tecnología, de acuerdo a las directrices de los Planes ecuatorianos del Buen Vivir. Las ayudas de esta iniciativa procuran también favorecer el cumplimiento por parte de Ecuador de los Objetivos del Milenio (ODM).

En la primera etapa de proyectos (2006-2011), debido a un acuerdo de cooperación firmado con la ex SENAMI en 2009, varias de las propuestas contemplaron el fenómeno migratorio ecuatoriano y concentraron su atención en formular soluciones capaces de mitigar los efectos negativos de la salida de población, además de mejorar el contexto local de expulsión. Tres iniciativas fueron especialmente importantes en este sentido: la construcción de la Red Nacional de Casas para Migrantes; el proyecto Escuelas Cercanas; y el Proyecto Red de Oficinas de Acompañamiento a la Iniciativa Empresarial de la Persona Migrante (REDIEM).

El primero de ellos sirvió para ofrecer un servicio de atención integral a los migrantes y sus familias en territorio ecuatoriano. Las 10 casas construidas en localidades de alto impacto migratorio (Quito, Ibarra, Paute, Riobamba, Chunchi, Guayaquil, Loja, Macas, Cuenca y Manta) brindaron en efecto servicios de atención psicológica, legal y educativa para las personas en situación de movilidad humana y sus familiares y apoyaron emprendimientos productivos, al tiempo que desarrollaron campañas de información y prevención de la emigración irregular. El proyecto “Escuelas Cercanas”, por otro lado, tenía como cometido acercar a los padres y madres ecuatorianos migrantes a la educación de sus hijos residentes en Ecuador. La idea de fondo era facilitar el acompañamiento escolar de estos últimos a través de dos acciones: el uso de nuevas tecnologías instaladas en los planteles educativos y la formación de educadores y familiares. Las 150 escuelas seleccionadas en los ámbitos rural y urbano se ubicaron en dos provincias con alto índice de emigración (Pichincha y Cañar). En tercer lugar, el proyecto REDIEM fue ideado como un complemento al antes descrito Fondo El Cucayo, y sirvió para estimular la generación de iniciativas productivas entre personas retornadas o en proceso de retorno y sus familiares.

Otra propuesta financiada por la cooperación española que hizo de la migración uno de sus núcleos centrales fue el *Programa Juventud, Empleo y Migración para la Reducción de la Inequidad en Ecuador (PC-JEM)*. La iniciativa se inscribe en un proyecto más amplio fruto de un acuerdo firmado en 2006 entre la cooperación del país ibérico y el PNUD para acelerar el alcance de los Objetivos del Milenio (ODM), incrementar la eficacia de la ayuda al desarrollo y promover modelos o experiencias exitosas entre los países beneficiados, entre otros fines. En virtud de esta iniciativa, que suma recursos por USD 827 millones, se han subvencionado 130 programas conjuntos en más de 50 países. En el caso ecuatoriano los programas conjuntos fueron cuatro. Los

mismos contaron con diversos grados de financiación y tuvieron diversos periodos, temáticas, objetivos y áreas de aplicación (ver cuadro 22). En el caso de la propuesta que nos compete, debido a que aborda la problemática de la migración juvenil, hemos de destacar que tuvo un carácter interagencial, involucrando activamente a instituciones como la UNICEF, la OIT, la OIM, la UNFPA y el PNUD. En Ecuador, las entidades contraparte fueron la SENAMI, el MIES, el MRL (hoy Ministerio del Trabajo), instituciones académicas y los gobiernos locales de las provincias de actuación del programa, a saber: El Oro, Azuay y Loja.

**Cuadro 22. Programas Conjuntos financiados en Ecuador por el Fondo para el Logro de los ODM.**

Denominación	Duración	Presupuesto	Provincias de intervención
<b>Programa Conjunto para la Conservación y el Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de Biósfera Yasuní (Programa Yasuní)</b>	01/04/2008-31/01/2012	USD 3.952.360	Orellana y Pastaza- Reserva de la Biosfera Yasuní
<b>Programa Conjunto de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Erradicación de la Pobreza y la Inclusión Social (PDC)</b>	24/10/2008-24/04/2012	USD 5.485.933	Chimborazo, Sucumbíos y Esmeraldas
<b>Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración para la Reducción de la Inequidad (PC-JEM)</b>	02/06/2009-28/02/2013	USD 4.245.775	Azuay, Loja y El Oro
<b>Programa Conjunto Gobernabilidad del Sector Agua y Saneamiento (PC-GAS)</b>	30/06/2009-27/06/2013	USD 5.810.000	Manabí, Los Ríos, Esmeraldas y Bolívar

Elaboración propia. Fuente: F-ODM- Ecuador.

Pese a que los propósitos del PC-JEM fueron extensos, su atención estaba focalizada en dar cumplimiento a los ODM 5, 8 y 10, es decir: Igualdad de Género, Trabajo Decente y Crecimiento Económico y Reducción de las Desigualdades. Por esta razón, las principales actividades desarrolladas en el marco de este programa fueron la promoción de empleo digno, a la par de la construcción de oportunidades económicas y sociales para los jóvenes de las provincias beneficiadas, afectados de manera significativa por asimetrías económicas, culturales y sociales. Dichas desigualdades no solo inciden negativamente sobre su convivencia interna, sino que fomentan el abandono de su territorio de origen y la consecuente migración local o internacional. La

idea subyacente era, por lo tanto, respaldar la permanencia de este colectivo de población, ofreciéndole mejores condiciones de vida en su tierra natal.

Los ámbitos de intervención fueron múltiples e incluyeron acciones a nivel individual, local y nacional. Las primeras, contemplaron el diseño de proyectos de formación e iniciativas empresariales, acceso a productos financieros específicos y auxilio en la generación de redes de cooperación y comercialización de productos o servicios. Al mismo tiempo, implicaron la capacitación sobre derechos laborales y movilidad humana, con particular atención a la migración riesgosa y la trata de personas. Las segundas, se concentraron en la producción de conocimiento sobre las problemáticas socioeconómicas locales, en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos correspondientes en la producción de empleo, atención a la población juvenil, y en la creación de planes de desarrollo sensibles a sus necesidades. Por otro lado, a nivel nacional, las tareas realizadas por este programa conjunto incluyeron la incidencia sobre la creación de políticas públicas de trabajo y juventud y el fortalecimiento del sistema de protección de derechos de este colectivo. Otros aspectos destacados fueron el fomento de la participación y protagonismo de las asociaciones juveniles en espacios de debate y esferas de decisión local y nacional.

En términos numéricos el impacto del proyecto fue modesto: 91 proyectos de emprendimiento y la realización de 2.063 operaciones financieras juveniles en las provincias beneficiadas durante el periodo 2010-2012. Empero, según el informe de evaluación del programa (F-ODM, 2013:25), entre sus principales logros cabe subrayar el diseño de un Manual de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, la destinación de presupuesto por parte del Gobierno nacional ecuatoriano y las administraciones seccionales a iniciativas de empleo y promoción de derechos juveniles, y por último, el destino de más de 2.087.551,97 millones de dólares en el ámbito del Programa Nacional de Finanzas Populares y Economía Solidaria para subvencionar proyectos de emprendimiento para este segmento de población.

En materia de migración y desarrollo, no solo España ha jugado un papel importante. Aunque un poco más tarde, a los proyectos financiados por ese país en Ecuador habría de unirse también Italia, que como vimos con anterioridad, es el tercer destino de la diáspora ecuatoriana. Las estrategias de esta nación han privilegiado la formación de los inmigrantes ecuatorianos residentes en el territorio sobre formas y



expresiones del codesarrollo, al igual que la promoción de su participación en la cooperación italiana y el fomento del empresariado inmigrante. En la misma medida, buena parte de las acciones en materia de codesarrollo han buscado valorizar las remesas enviadas al Ecuador, fomentar su uso productivo y estimular procesos de desarrollo local. Algunas propuestas iniciales y lineamientos guía -especialmente en lo que concierne la canalización de remesas hacia el desarrollo y la creación de propuestas de codesarrollo social- se verificaron en el marco del Programa de Migraciones para el Desarrollo de América Latina (MIDLA), financiado por la Cooperación Italiana del Ministerio de Asuntos Exteriores y realizado por el *Centro Studi Politica Internazionale* (CESPI) y la OIM.

En los años venideros, a las propuestas regionales apenas mencionadas, se agregaron proyectos binacionales de codesarrollo Italia-Ecuador. Un ejemplo de ello es el proyecto *Rimesse per lo Sviluppo-Ecuador*. Dicho proyecto, realizado primero entre 2009 y 2011, y posteriormente, en un periodo de dos años y medio (01/02/2011-31/07/2013), fue ejecutado por la *Associazione di Cooperazione Rurale in Africa e America Latina* (hoy ACRA-CCS) y financiado por las Fundaciones Cariplo y Peppino Vismara. Su implementación, según la hoy Fundación ACRA (2014) se realizó gracias a la coordinación con instituciones gubernamentales ecuatorianas como la ex SENAMI y entes locales del país. Entre los principales actores del proyecto cabe también enumerar a las cooperativas de ahorro y crédito, al igual que las organizaciones de migrantes en Italia. Estas últimas, fueron las residentes en las regiones de Lombardía, Liguria y Piemonte, mientras que las localidades beneficiarias del proyecto en el caso ecuatoriano fueron las provincias de Azuay y Cañar.

La propuesta apenas enunciada, estableció una red de cooperación binacional que involucró a las organizaciones de migrantes en la participación de estrategias de desarrollo local en sus municipios de origen. Al mismo tiempo, durante su vigencia se diseñaron actividades y mecanismos de inclusión social e integración de los inmigrantes ecuatorianos, dirigidas de forma especial a la población joven con esas raíces. Las tareas realizadas incluyeron procesos de formación sobre codesarrollo, asociacionismo y proyectos de promoción de ciudadanía en Italia, al igual que ciclos de capacitación sobre los mejores canales de envío de remesas y su uso productivo, mecanismos de ahorro y formas de inversión en Italia o Ecuador. En Azuay y Cañar, los objetivos contemplaron acciones como el encauzamiento de las remesas hacia inversiones

productivas; la construcción de obras de infraestructura (principalmente hídrica); la valorización de los recursos naturales del territorio; el fortalecimiento del tejido asociativo; programas de capacitación y asesoría, estudios de mercado e identificación de posibilidades de negocio, distribución y comercialización de productos.

La influencia italiana en iniciativas de desarrollo también se verifica en el marco del Fondo Ítalo Ecuatoriano (FIE). Este último es un fondo contraparte, que como vimos en el capítulo IV, fue establecido mediante el Acuerdo Bilateral de Conversión de la Deuda en Proyectos de Desarrollo suscrito el 22 de marzo de 2003. Según el FIE (2015), el capital inicial del canje de deuda ascendía a 28.401.020.83 millones de dólares, mientras que en el periodo 2005-2015 el total de recursos utilizado por el programa de canje de deuda ha sido de 38.880.990.67 millones de dólares americanos.<sup>230</sup> En sus cuatro convocatorias, dicho Fondo ha financiado 115 proyectos locales de desarrollo (algunos concluidos y otros en ejecución) en diversos sectores, tales como los servicios sociales y el mejoramiento de infraestructuras básicas, el desarrollo sostenible de la economía y la protección ambiental. El segundo sector comprende el fortalecimiento de un sistema de microcrédito para apoyar la generación de pequeñas y medias empresas; el impulso de emprendimientos productivos; el apoyo a la obtención de titulación de tierras en el sector rural; y la concesión de ayuda para procesos de desarrollo agropecuario. Dentro de este último eje de acción, aunque no se contemple explícitamente el nexo entre migración y desarrollo, se han ejecutado proyectos volcados a consolidar las instituciones financieras locales y a orientar sus créditos hacia inversiones productivas, así como el fomento de microempresas y procesos de emprendimiento comunitario capaces de disminuir los niveles de emigración local. Un análisis exhaustivo de cada uno de ellos requeriría más espacio del que podemos dedicarle. Con todo, a título ilustrativo podemos aquí citar dos de estos proyectos: Fortalecimiento de las Estructuras Financieras Locales (EFL's) en distintas provincias del Ecuador (Imbabura, Sucumbíos, Cotopaxi y Bolívar) y Microempresas de Producción Agroindustria y Servicios de Turismo de Naturaleza.

Por otro lado, desde hace más de una década, instituciones italianas participan también en programas de transferencia de remesas de ecuatorianos hacia estructuras financieras populares. Las tareas desarrolladas en este proceso forman parte del

---

<sup>230</sup> Este importe total incluye además del capital inicial, los intereses generados en el periodo de referencia más el aporte de la asistencia técnica italiana.

Acuerdo de 2002 entre la *Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo (FEDERCASSE)* y la Cooperativa de Ahorro y Crédito Desarrollo de los Pueblos (CODESARROLLO) ligada al FEPP, y desde 2014, operante como BanCodesarrollo. La iniciativa, de acuerdo a las entidades de *Credito Cooperativo Italiano* (BCC, 2014), se inserta en un programa más amplio llamado “Microfinanza Campesina”, que tiene por cometido democratizar el acceso al crédito en territorios rurales o urbanos marginalizados; facilitar el uso de las finanzas populares en procesos de desarrollo local; y estimular la difusión de mecanismos de educación financiera que permitan el encauzamiento de créditos, remesas y ahorros hacia inversiones de carácter productivo, capaces de disminuir la pobreza en las zonas interesadas. La labor de la institución, pretende en este sentido, reforzar el papel de las instituciones financieras locales dentro de la economía solidaria. En asociación con otros organismos y proyectos, a través de este programa se han registrado también contribuciones a procesos de desarrollo agrario local y se ha brindado asesoría técnica y formación a la población de las provincias directamente beneficiadas.

#### *5.4.4 MIGRACIÓN Y DESARROLLO DESDE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y LA COOPERACIÓN BILATERAL DE OTROS PAÍSES*

Al margen del papel que cumplen España e Italia en la subvención de proyectos que vinculan la migración ecuatoriana con el desarrollo del país, es imperativo también citar la labor que desempeñan las organizaciones internacionales y otros órganos de cooperación. A título ilustrativo podemos aquí detenernos en dos casos: **la Iniciativa Conjunta Migración y Desarrollo** (ICMD o JMDI por sus siglas en inglés) y los **proyectos de migración y desarrollo ejecutados por la OIM**. La Iniciativa es fruto de un acuerdo firmado en 2008 entre la Comisión Europea y las Naciones Unidas, a las que más tarde habría de agregarse la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) en calidad de órgano financiador. Dicha iniciativa, es implementada por las agencias internacionales PNUD, OIM, OIT, UNFPA, ACNUR y ONU-Mujeres, en articulación con numerosos actores estatales, sub-nacionales y organizaciones no gubernamentales que incluyen asociaciones diaspóricas y redes de migrantes. La iniciativa cuenta hasta la fecha con dos fases de aplicación, que se han traducido en la implementación de diversos proyectos de migración y desarrollo en una multiplicidad de países (ver cuadro 23). Los mismos han posibilitado, entre otros factores, la creación

de una red amplia de actores que actúa en el marco del nexo entre migraciones y desarrollo; el refuerzo y consolidación de experiencias previamente existentes; la identificación y diseminación de buenas prácticas; y el establecimiento de acuerdos de cooperación y alianzas estratégicas entre gobiernos locales, entidades gubernamentales, organizaciones civiles y organismos internacionales.

**Cuadro 23. Fases y características de la ICMD.**

<b>Fases de la ICMD</b>	<b>I Fase</b>	<b>II Fase</b>
<b>Duración</b>	2008-2012	2013-mediados de 2016
<b>Presupuesto</b>	USD 15 millones	USD 9.5 millones
<b>Países meta</b>	Argelia, Cabo Verde, Egipto, Ecuador, Etiopía, Georgia, Gana, Jamaica, Mali, Moldavia, Marruecos, Nigeria, Filipinas, Senegal, Sri Lanka y Túnez.	Asia: Nepal y Filipinas. África: Marruecos, Túnez y Senegal. América Latina: Ecuador, El Salvador y Costa Rica.
<b>Número de proyectos financiados</b>	55 proyectos	16 proyectos

Elaboración propia. Fuente: ICMD.

La idea que anima la Iniciativa es que las transformaciones propiciadas por la globalización han alterado de manera evidente el panorama mundial, influenciando los desplazamientos humanos y sus efectos sobre los territorios. Hoy en día, los flujos de migración ejercen numerosos impactos en las esferas económica, política, social y cultural de los países de origen, pero en el marco de los procesos de descentralización y de la emergencia de nuevos actores como los gobiernos locales o las ciudades globales, la movilidad humana no puede permanecer ajena a sus respuestas. Esto ocurre porque muchos efectos de los desplazamientos humanos cobran más fuerza o adquieren mayores repercusiones en la demografía, los servicios públicos, el mercado laboral y las economías locales. Dichos impactos se mantienen en el caso de los vínculos entre las migraciones y el desarrollo.

Es notorio, por ejemplo, que las remesas enviadas desde el exterior, pueden ser determinantes en el fomento de emprendimientos locales o en la mejoría de la economía familiar y comunitaria de estos territorios. Las repercusiones positivas que estos fondos

pueden adquirir, también se verifican en el caso del financiamiento de salud y educación para los familiares de migrantes. Por otro lado, la subvención de proyectos de infraestructura, modernización productiva o dinamización de la economía local por remesas colectivas o proyectos de codesarrollo usualmente se concentra en la esfera local, pues es allí donde los migrantes mantienen sus vínculos más estrechos. Los territorios de origen, más que el país en su conjunto, son asimismo, los espacios donde los migrantes tienden a invertir sus ahorros y a planificar proyectos de retorno con potenciales beneficios colectivos.

Es a partir de estas premisas y de la constatación que los gobiernos subnacionales no han sido debidamente incluidos en la toma de decisiones sobre movilidad humana, que la ICMD apuesta por la dimensión territorial del vínculo entre migración y desarrollo. Al mismo tiempo, considerando que la perspectiva transnacional permite una mejor comprensión del fenómeno migratorio y de que existe un fuerte lazo entre las localidades de origen y destino, la ICMD pone en el centro de la reflexión la dimensión local-local, donde los gobiernos seccionales adquieren el carácter de actores estratégicos. Este proceso asume, por consiguiente, una doble mirada sobre el hecho migratorio que involucra tanto a los migrantes como a sus familiares en sus espacios de origen y permanencia. En paralelo, la estrategia tiene el mérito de incluir la participación de organizaciones locales, asociaciones de migrantes, académicos, activistas y demás interesados en el tratamiento del tema.

Entre los principales objetivos de la iniciativa, merecen ser subrayados el desarrollo de sensibilidad por parte de los gobiernos locales y la sociedad civil en origen y destino ante el hecho migratorio, así como el fomento del conocimiento sobre los nexos entre migración y desarrollo, principalmente en lo que concierne los posibles beneficios a nivel sub-nacional. Del mismo modo, la ICMD prevé la identificación, registro y difusión de buenas prácticas respecto a la relación entre migración y desarrollo en espacios locales, junto a la creación de redes, plataformas presenciales y virtuales para brindar asesoría y compartir ideas, recursos y experiencias.<sup>231</sup> Por último, pero no por ello menos importante, este proyecto plantea la institucionalización de proyectos exitosos, su vinculación y adecuación a los objetivos locales y nacionales de desarrollo,

---

<sup>231</sup> El ejemplo más consolidado de este proceso es el portal M4D ([www.migration4development.org](http://www.migration4development.org)) que congrega actualmente a más de 3100 profesionales y expertos internacionales (individuos, organizaciones y gobiernos locales) que actúan en el marco del vínculo entre migración y desarrollo. El portal reúne en un solo lugar un sinnúmero de proyectos y buenas prácticas, constituyendo una herramienta útil para la formación, el intercambio de datos y establecimiento de contactos entre actores.

y su permanencia más allá de las subvenciones de la cooperación internacional. El principal desafío consiste justamente en la integración del nexo entre migraciones y desarrollo en la planificación colectiva (en las esferas nacional y local) para la formulación de políticas públicas adecuadas y sostenibles.

Ecuador ha sido uno de los pocos países en que la ICMD ha permanecido durante sus dos fases, con cinco proyectos y múltiples líneas de actuación. El país es parte de esta estrategia en razón de su perfil migratorio y de algunas reformas institucionales y legislativas que han promovido la descentralización estatal. Como describimos antes, tras la aprobación de la Constitución de Montecristi y del COOTAD, se prevé el tratamiento del fenómeno migratorio por parte de los gobiernos sub-nacionales e incluso se destina la asignación de un porcentaje del presupuesto local (10%) para la construcción de políticas a favor de los grupos de atención prioritaria que incluyen a las personas en movilidad humana.<sup>232</sup> A nivel nacional, la iniciativa es implementada por el PNUD dentro de su área de Desarrollo Territorial, pero ha tenido premisas, propósitos y zonas de aplicación diferentes. En la primera fase, por ejemplo, el objetivo consistió en promover el aporte de la diáspora ecuatoriana residente en España a las estrategias de desarrollo (especialmente económico) de sus localidades de origen. En paralelo, ya que su implementación coincidió con la crisis económica que golpeó las economías de Estados Unidos y Europa, las propuestas incorporaron la dimensión del retorno y el estímulo de proyectos de regreso con potencial productivo (ver cuadro 24).

**Cuadro 24. Proyectos de la I Fase de la ICMD en Ecuador.**

FASE I	
<b>I. PROYECTO</b>	<b>“Fortalecimiento de la cadena productiva del café orgánico en la Provincia de Loja”.</b>
<b>Duración</b>	Septiembre de 2009 - abril de 2011.
<b>Objetivos</b>	-Mejorar las condiciones de vida de las familias productoras de café y de la población en la región de interés. -Promover la inversión productiva de remesas de los inmigrantes ecuatorianos oriundos de esta región en España y su reinserción en casos de retorno.

<sup>232</sup> En concreto, en su artículo 249, el COOTAD establece que: “No se aprobará el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado si en el mismo no se asigna, por lo menos, el diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención de los grupos de atención prioritaria”.

<b>Presupuesto</b>	281.293,96 euros.
<b>Donantes</b>	ICMD - Unión Europea.
<b>Ámbitos de aplicación</b>	Provincia de Loja (Cantones: Gonzanamá, Quilanga y Espíndola).
<b>Países e Instituciones Socias (PIS) y Organizaciones contraparte en Ecuador (OC)</b>	PIS: España - ONG Paz y Desarrollo. OC: Fondo Ecuatoriano de Cooperación para el Desarrollo (FECD), organizaciones locales y administraciones de las localidades de interés.
<b>Beneficiarios</b>	1.015 familias en Loja y 300 inmigrantes en España.
<b>II. PROYECTO “Capacidades Empresariales en Chimborazo”.</b>	
<b>Duración</b>	Septiembre de 2009 - marzo de 2011.
<b>Objetivos</b>	-Creación de un Fondo rotativo de préstamos para emprendimientos productivos. -Oferta de asesoría y acompañamiento técnico para la generación de proyectos sustentables de producción local.
<b>Presupuesto</b>	USD 200.000
<b>Donantes</b>	ICMD - Unión Europea.
<b>Ámbitos de aplicación</b>	Provincia de Chimborazo (Cantones: Chunchi, Cumandá y Riobamba).
<b>Países e Instituciones Socias (PIS) y Organizaciones contraparte en Ecuador (OC)</b>	PIS: España - Dirección General de Inmigración y Voluntariado de la región de Murcia. OC: Fundación Alternativa, Red Institucional de Movilidad Humana del Chimborazo y otras organizaciones e instituciones locales.
<b>Beneficiarios</b>	86 microempresarios de Chimborazo y sus familias.
<b>III. PROYECTO “REDES-CAP: Redes de apoyo a las capacidades de las personas migrantes para el desarrollo”.</b>	
<b>Duración</b>	Septiembre de 2009 - enero de 2011.
<b>Objetivos</b>	-Fortalecer las capacidades profesionales, empresariales y financieras de los inmigrantes ecuatorianos residentes en Madrid y de sus familiares en Ecuador que permanecen en las zonas de actuación del proyecto. -Ofrecer asesoría, formación y apoyo técnico e institucional en los ámbitos empresarial, profesional y financiero para los beneficiarios de la iniciativa.
<b>Presupuesto</b>	199.980 euros.
<b>Donantes</b>	ICMD - Unión Europea.
<b>Ámbitos de aplicación</b>	Provincias de Guayas y Pichincha, además del cantón Cotacachi.
<b>Países e Instituciones Socias (PIS) y Organizaciones contraparte en Ecuador (OC)</b>	PIS: España - Asociación Hispano-Ecuatoriana Rumiñahui y Unión de Cooperativas Madrileñas de Trabajo Asociado (UCMTA). OC: Unión de Organizaciones Indígenas y

	Campesinas de Cotacachi (UNORCAC); Fundación Eugenio Espejo y gobiernos locales de las regiones beneficiadas.
<b>Beneficiarios</b>	150 migrantes y retornados desde España (Madrid) y 50 familias de migrantes en Ecuador.

Elaboración propia. Fuente: ICMD y Fundación Alternativa.

El enfoque adoptado fue, entonces, el de emigración y desarrollo, considerando al emigrante como agente de desarrollo fundamentalmente económico; bien a través de las remesas, bien como creador y promotor de iniciativas productivas. En este sentido, los mismos apuntaron a fortalecer procesos productivos y de comercialización agrícola en el caso del café, al tiempo que buscaron crear y promover capacidades empresariales amplias entre los beneficiarios, ya sea por medio de la formación, la concesión de préstamos o la oferta de asesoría técnica. Los tres proyectos implementados fueron focalizados y produjeron resultados circunscritos a sus áreas de trabajo, como se puede observar a continuación. Dos de ellos fueron concebidos además, como proyectos de codesarrollo e incluyeron beneficiarios en Ecuador y España. En lo que respecta los territorios, las iniciativas realizadas en el país se concentraron en zonas tradicionalmente expulsoras de población hacia España como Pichincha, Loja, Chimborazo y Guayas e incluyeron la participación de gobiernos locales, ONGs, asociaciones de migrantes y otras entidades de ambos países.

En base a la experiencia adquirida durante la primera fase de la ICMD (2008-2012), en la segunda etapa (2013-2016), la mirada sobre los migrantes cambia y se complejiza, incluyendo no solo la dimensión económica, sino también las potencialidades que estos brindan al desarrollo local y nacional en términos sociales, políticos y culturales. Los migrantes pasan así de ser portadores de recursos económicos, a ser -bajo el lente transnacional- agentes de desarrollo con bienes, capitales y bagajes múltiples. Se supera, por lo tanto, la perspectiva economicista, centrada en las remesas, la inversión de ahorros y el fomento de emprendimientos. Por otro lado, el enfoque de codesarrollo, aunque no desaparece, es puesto al margen y el énfasis recae más bien sobre los gobiernos locales ecuatorianos expulsores y principalmente receptores de población. Lo que se busca en esta ocasión, es que las prácticas exitosas puedan ser institucionalizadas y se mantengan en vigencia, más allá del fin de las subvenciones de la cooperación internacional. Por último, en armonía con el nuevo perfil migratorio ecuatoriano, el enfoque clásico de emigración como factor de desarrollo económico es sustituido por el de movilidad humana que incluye pensar el desarrollo, especialmente en la esfera sub-



nacional, a partir de la contribución de los emigrantes, pero también desde la participación de inmigrantes, refugiados y otras personas en situación de movilidad.

[...] A partir de la primera fase del proyecto se analiza que las iniciativas más exitosas son aquellas que se desarrollan en gobiernos locales o en un contexto en el que pueda institucionalizarse la iniciativa (...) Lo segundo es que no se puede pensar la migración solamente a partir del tema remesas, sino que pensar el vínculo migración y desarrollo, implica pensar al actor migrante como un sujeto de desarrollo o como un actor que movilice, que gestione o que geste el desarrollo, y para lograr eso, tú tienes que ofrecerle la posibilidad al migrante de que recupere todos sus capitales, no solo el económico, social, cultural, todo lo que la mirada transnacional le da a esa persona migrante [...] (OP3-01/08/2014).

Los dos proyectos aprobados en la segunda etapa de la ICMD en Ecuador (ver cuadro 25) persiguen fortalecer y ampliar las capacidades de gestión y administración de la movilidad humana por parte de los gobiernos sub-nacionales. En otros términos, buscan mejorar las respuestas legales, políticas y sociales de estas administraciones en relación a fenómenos como el retorno, el refugio, la inmigración, el tránsito, la trata y el tráfico de personas. El primero de los proyectos, tiene como epicentro la provincia de Pichincha y pretende consolidar la amplia experiencia local en el tratamiento del fenómeno migratorio, al tiempo que se propone promover la inclusión social, económica, legal y cultural de las personas en situación de movilidad humana. Ya que una buena parte de las personas beneficiarias de los servicios ofrecidos por esta entidad son retornadas (provenientes en su mayoría desde España), el proyecto incluye además de diversas organizaciones locales, entidades españolas, aunque esta vez la atención a los usuarios se verifica exclusivamente en Pichincha. De acuerdo a los objetivos nacionales de desarrollo, que establecen la priorización de las fronteras norte y sur del país (en los límites con Colombia y Perú respectivamente), la ICMD ha seleccionado además de Pichincha, un proyecto en la frontera norte ecuatoriana que es la región con el más complejo panorama migratorio del país. Aquí, a diferencia del primer caso, el propósito consiste en construir capacidades legales, políticas y administrativas para el tratamiento de la movilidad humana y la generación de políticas públicas adecuadas ante sus problemáticas.

**Cuadro 25. Proyectos de la II Fase de la ICMD en Ecuador.**

<b>FASE II</b>	
<b>I. PROYECTO</b>	<b>“Acogida, desarrollo y fortalecimiento sostenible para la inserción social, productiva y cultural de las personas en movilidad humana, con especial atención a los grupos más vulnerables en la provincia de Pichincha”.</b>
<b>Duración</b>	Junio de 2014 - junio de 2016.
<b>Objetivos</b>	<p>-Fortalecer las capacidades de gestión de procesos de movilidad humana y favorecer la inclusión social y el ejercicio de los derechos de las personas involucradas en los mismos.</p> <p>-Promover la inclusión económica de las personas en movilidad humana, bien mediante el acceso al trabajo remunerado, bien mediante emprendimientos de carácter individual o asociativo.</p> <p>-Fomentar espacios de convivencia cultural y acciones de sensibilización para la promoción de políticas públicas favorables a las personas de este grupo de población.</p> <p>-Promover el acceso a la justicia de este colectivo por medio de acciones de patrocinio legal y asesoría jurídica.</p>
<b>Presupuesto</b>	USD 364.440 ICMD + otras contribuciones.
<b>Donantes</b>	Unión Europea - COSUDE
<b>Ámbitos de aplicación</b>	Localidades de Cayambe, Pedro Moncayo, San Miguel de los Bancos, Guayllabamba, Calderón, Nayón y Chilibulo en la provincia de Pichincha.
<b>Países e Instituciones Socias (PIS) y Organizaciones contraparte en Ecuador (OC)</b>	<p>PIS: España/ Consultoría CIDALIA; Universidad Autónoma de Madrid; Asociación Hispano-Ecuatoriana Rumiñahui y Asociación para el Codesarrollo Liclicñán.</p> <p>OC: Gobierno Descentralizado de Pichincha. Pastoral Social-Cáritas-Ecuador; Fundación Esperanza; Asylum Access (AA); Fundación Ambiente y Sociedad; Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados (HIAS); Servicio Jesuita a Refugiados (SJR); Defensoría del Pueblo del Ecuador; Organización Internacional del Trabajo (OIT); Ministerio del Trabajo, etc.</p>
<b>Beneficiarios</b>	Personas en situación de movilidad humana, particularmente retornados, personas con necesidad de protección internacional, mujeres y jóvenes.
<b>II. PROYECTO</b>	<b>“Fortalecimiento de los GAD en la zona norte</b>

del Ecuador en temas de movilidad humana”.	
<b>Duración</b>	Junio de 2014 - Junio de 2016.
<b>Objetivos</b>	-Generación e implementación de normativa nacional y local (provincial, municipal y parroquial), así como políticas públicas y sociales para las personas en situación de movilidad humana. -Fortalecimiento de la articulación de redes de protección de derechos para las personas en movilidad humana en los territorios beneficiados.
<b>Presupuesto</b>	USD 294.432,85. ICMD + otras contribuciones
<b>Donantes</b>	Unión Europea - COSUDE
<b>Ámbitos de aplicación</b>	Provincias de Imbabura, Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos.
<b>Países e Instituciones Socias (PIS) y Organizaciones contraparte en Ecuador (OC)</b>	OC: Gobierno Descentralizado de Imbabura y Mancomunidad del Norte de Ecuador (MNE) que reúne a los gobiernos de Imbabura, Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos.
<b>Beneficiarios</b>	Funcionarios públicos de los GAD de la frontera norte; redes regionales de protección de derechos; personas residentes en las localidades que forman parte del proyecto.

Elaboración propia. Fuente: ICMD, Fundación Alternativa y consultas específicas realizadas durante nuestro trabajo de campo.

La priorización de las fronteras norte y sur del Ecuador entre los objetivos nacionales de desarrollo, ha hecho que otras entidades concentren sus esfuerzos en estos territorios. Este es el caso de la **Organización Internacional para las Migraciones (OIM)** que, en el ámbito de la migración y el desarrollo, implementó en el país el *Programa Integrado de Desarrollo Municipal (PIDEM) (2007-2014)*. El PIDEM ha dado continuidad a la labor iniciada en el 2000 con el *Programa de Desarrollo para la Frontera Norte (2001-2007)*.<sup>233</sup> La iniciativa estuvo financiada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID),<sup>234</sup> dispuso de un presupuesto de USD 39.575.000 millones y consistió en proveer de infraestructura social y productiva a las poblaciones residentes en la frontera norte del país para mejorar sus condiciones de vida. En paralelo, el programa ejecutó actividades de educación e

<sup>233</sup> Este proyecto se llevó a cabo en las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Sucumbíos, Napo y Orellana. Contó con un presupuesto de USD 74.8 millones y entre sus acciones contempló la construcción de obras de infraestructura vial y social, el fortalecimiento de la sociedad civil para incentivar su participación en la política y el desarrollo local, junto a iniciativas a favor del empleo que previeran disminuir las tasas de desocupación, subempleo y pobreza de la región (USAID, 2013:37).

<sup>234</sup> En materia de movilidad humana, la USAID también financió programas de atención a refugiados, de combate a la trata de personas y programas de prevención de conflictos en zonas fronterizas, entre otros (USAID, 2013). Sin embargo, la institución cerró sus oficinas en Ecuador el 30 de septiembre de 2014 después de 53 años de actividad. La salida de la agencia se produjo tras haber fracasado en la firma de un nuevo acuerdo con el Gobierno ecuatoriano que suspendió sus actividades en noviembre de 2013.

higiene sanitaria que apuntan a limitar los problemas de salud locales, especialmente entre la población infantil.

Las acciones realizadas entre los grupos más vulnerables de las provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos han provocado, entre otros efectos, el mejoramiento de la calidad y del acceso al agua potable; la creación de unidades de alcantarillado, sistemas de saneamiento y riego; la construcción de puentes, el mejoramiento de caminos vecinales; la creación de proyectos de emprendimiento productivo y facilidades para la comercialización de productos y surgimiento de nuevas oportunidades de trabajo. El proyecto contó con la participación de diversas esferas administrativas que incluyeron tanto a gobiernos provinciales como municipales. Según los datos oficiales de la institución, en el periodo 2001-2013, la inversión recibida por las propuestas antes descritas sobrepasó los 120 millones de dólares y produjo como resultado 451 proyectos que beneficiaron a 680.000 ciudadanos ecuatorianos, personas necesitadas de protección internacional e inmigrantes de la zona fronteriza.

Otra línea de actuación de la OIM-Ecuador, en lo respecta el nexo entre migración y desarrollo, es el *Programa de Expertos Integrados* que se realiza en coordinación con el Centro para la Migración Internacional y el Desarrollo (CIM) de Alemania. Este último, es una oficina de movilidad laboral internacional que congrega a personal cualificado de Alemania, país que desde 1974 viene ejecutando un programa bilateral de cooperación técnica financiado por el Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Los programas de expertos integrados son financiados por diversas naciones donantes y constituyen una forma de cooperación técnica entre países desarrollados y en vías de desarrollo miembros de la OIM. En el caso de Alemania, el CIM suministra personal técnico y directivo en América Latina, Asia, África, en Europa Oriental y Sudoriental, para fomentar el desarrollo de estos países en sectores prioritarios para los que no existan profesionales locales. Una vez en territorio nacional, estos profesionales no desempeñan solo funciones de asesoramiento, sino que se incorporan al trabajo de las instituciones locales y permanecen en los países de destino por periodos variables de acuerdo a las necesidades del organismo receptor. Bajo algunas premisas, el programa de expertos integrados contempla también la donación de equipo o material de trabajo requerido por los profesionales, así como subsidios a los salarios locales.

En virtud del acuerdo de cooperación firmado en 2004 entre Ecuador y Alemania, las áreas en las que estos profesionales brindan colaboración y asistencia técnica son las de protección del medio ambiente y recursos naturales, la modernización del Estado, la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos regionales autónomos. En el marco de este proyecto, de acuerdo a la OIM, desde 2006 Ecuador ha recibido a 12 expertos por año. No obstante, como destacamos en el apartado anterior, las líneas de trabajo de esta institución son amplias e incluyen también acciones para incorporar la migración en los planes de desarrollo locales, así como proyectos de formación y sensibilización sobre migración y cambio climático, especialmente respecto a la migración interna. A su vez, dentro del *Proyecto Ecuador*<sup>235</sup> creado por el Gobierno ecuatoriano para la zona fronteriza con Colombia, la OIM coordina iniciativas de acceso a los servicios públicos y políticas sociales de la población residente que incluye a numerosos inmigrantes y personas necesitadas de protección internacional.

[...] La OIM (...) en los últimos 20 años ha trabajado mucho en la frontera norte (...) Hemos trabajado sobre todo en el tema de fortalecimiento municipal (...) Eso, enfocado sobre todo al área de infraestructura social e infraestructura productiva (...) También trabajamos en esa parte con el Gobierno central. Trabajamos con el Ministerio de Vivienda y después con el gobierno de Correa se creó el Plan Ecuador y desde entonces empezamos a coordinarlo con ellos (...) Aparte de eso, estamos trabajando para promover e integrar todos los migrantes en los procesos de desarrollo de manera integral. En el tema de migración y desarrollo estamos...trabajamos también en referencia al cambio climático [...] (OP8- 20-08-2014).

#### 5.4.5 INICIATIVAS QUE INVOLUCRAN A LA DIÁSPORA EN EL DESARROLLO NACIONAL

Finalmente, el nexo entre migraciones y desarrollo comprende también el trabajo llevado a cabo por las **diásporas** en beneficio del progreso nacional. Los miembros de este colectivo, como constatamos en el capítulo II, pueden actuar como “embajadores simbólicos de la nación”, promoviendo las riquezas y atractivos turísticos de su país de origen. Al mismo tiempo, de forma individual o colectiva, los integrantes de este grupo pueden facilitar la apertura de nuevos mercados, mayores inversiones hacia su suelo natal, o la creación de proyectos de intercambio y colaboración científica. Como vimos antes, el Gobierno ecuatoriano liderado por Rafael Correa, ha buscado la colaboración activa de los miembros de la diáspora en la promoción de los intereses nacionales,

---

<sup>235</sup> Este proyecto multisectorial fue creado en 2007 por el Gobierno ecuatoriano y desde 2013 se fusionó a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). El proyecto busca, entre otros objetivos, fortalecer la presencia de las instituciones ecuatorianas en la frontera norte del país, reforzar las acciones de seguridad ciudadana y promover el desarrollo regional a través del combate a la pobreza y la exclusión social.

fomentando la participación de sus miembros en campañas como “Yasuní ITT” o la “Mano Sucia de Chevron”, al tiempo que ha incluido su participación en programas de becas de estudios e investigación científica. Sin embargo, no han faltado tampoco acciones para vincular a la diáspora ecuatoriana a uno de sus proyectos favoritos: *la promoción turística del país*.

Esta estrategia empezó a ser promovida por la SENAMI, quién a través de su página web (<http://www.senami.gob.ec/>), divulgaba el turismo nacional y ofrecía información sobre posibilidades de inversión en el sector. En la misma medida, la institución contaba con estrategias de canalización de remesas y ahorros hacia emprendimientos turísticos, además de contemplar la concesión de créditos específicos dentro del Plan Cucayo precedentemente descrito.

Una vez que el organismo se extinguió, la continuidad de este eje de trabajo se explica en parte por la presencia de autoridades vinculadas a la migración en el Ministerio de Turismo (MINTUR)<sup>236</sup> y se enmarca en uno de los objetivos de desarrollo del país: el cambio de la matriz productiva y la diversificación de sus sectores económicos e ingresos. El turismo se percibe desde este prisma como un elemento capaz de facilitar el paso de un patrón de especialización primario exportador, hacia uno que reduzca la dependencia económica del Ecuador y busque su diversificación productiva, al igual que la exportación de conocimiento y productos con valor agregado. El turismo es, en efecto, uno de los 14 sectores productivos priorizados<sup>237</sup> a nivel gubernamental para diversificar la economía ecuatoriana y atraer inversiones nacionales y extranjeras. El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, dentro de su décimo objetivo que es impulsar la transformación de la matriz productiva, establece como meta aumentar a 64% los ingresos por turismo sobre las exportaciones de servicios totales. Bajo estas premisas se plantea que el turismo deje de ser un área secundaria y se convierta en la primera fuente de ingresos no petroleros del país. Para ello, el Gobierno

---

<sup>236</sup> Es el caso, por ejemplo, de la ex directora de la SENAMI Lorena Escudero, quién durante nuestro trabajo de campo dirigía la coordinación zonal 6 del MINTUR que reúne a las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.

<sup>237</sup> Los otros 13 sectores se ubican en el ámbito de la producción de bienes y servicios. Entre los primeros están la producción de alimentos frescos y procesados; la biotecnología (bioquímica y biomedicina); la producción de confecciones y calzado; las energías renovables; la industria farmacéutica; la metalmecánica; la petroquímica; y la fabricación de productos forestales de madera. A su vez, los servicios priorizados son los servicios ambientales; los servicios de tecnología (software, hardware y servicios informáticos); los servicios vinculados al sector automotriz como la fabricación de vehículos, automotores, carrocerías y partes; los servicios del sector de la construcción, y por último, los servicios de transporte y logística. Según la SENPLADES (2012:15), además de estos sectores, el Gobierno nacional ha identificado cinco industrias estratégicas capaces de auxiliar la transición del modelo de desarrollo nacional hacia el Buen Vivir. Estas son: la refinería, el astillero, la petroquímica, la metalurgia y la siderúrgica.

ecuatoriano ha apostado por el desarrollo de este sector, mejorando ámbitos como la infraestructura vial y hotelera, la formación de profesionales y la promoción internacional del país.

Según el MINTUR (2015), en el periodo 2010-2014, los fondos recibidos por esta área han aumentado en un 40,3%. En 2014, por ejemplo, el presupuesto destinado a esta cartera del Estado fue de 60 millones de dólares. Al cierre del mismo año se calcula que el turismo generó USD 1.506,2 millones por ingreso de divisas y fue el responsable por la creación de 344.800 empleos. La multiplicación de las visitas de extranjeros e ingresos de este sector, está estrechamente vinculada a enérgicas campañas de marketing turístico internacional como *All You Need is Ecuador*, “Ecuador Potencia Turística” o *Você no centro do mundo*. Como complemento a estas y otras estrategias de impulso al sector, se han diseñado también propuestas específicas como “*Mi Lindo Ecuador*” pensada para los miembros de la diáspora y “*Vivir Ecuador*” dirigida a los becarios del país.<sup>238</sup> Ambas pretenden aprovechar la estancia temporal o permanente de los ecuatorianos fuera de las fronteras nacionales para la difusión de los atractivos del país y el encauzamiento de inversiones hacia el sector turístico.

[...] Desde aquí del Ministerio de Turismo también hemos lanzado algunos temas relacionados con el turismo porque los ecuatorianos en el exterior son promotores natos del turismo en el Ecuador y además son inversores también muy importantes en el territorio, porque gran parte de los emprendimientos que se desarrollaron son emprendimientos turísticos, por el aprendizaje que han tenido sobre todo en Europa y sobre todo en España no [...] (II18-11/08/2014).

En concreto, el proyecto **Mi Lindo Ecuador** se fundamenta en la creencia de que no existen mejores promotores que los migrantes que llevan a “la patria en el corazón”. La propuesta, con un fuerte contenido sentimental, resalta las bondades del país y el orgullo de ser ecuatoriano, así como la satisfacción de dar a conocer los atractivos nacionales en términos geográficos, culturales y gastronómicos. Consiste, en sustancia, en que los ecuatorianos donde quiera que se encuentren puedan mantener sus vínculos con el país e incentivar el interés de sus contactos por conocer y visitar Ecuador. El

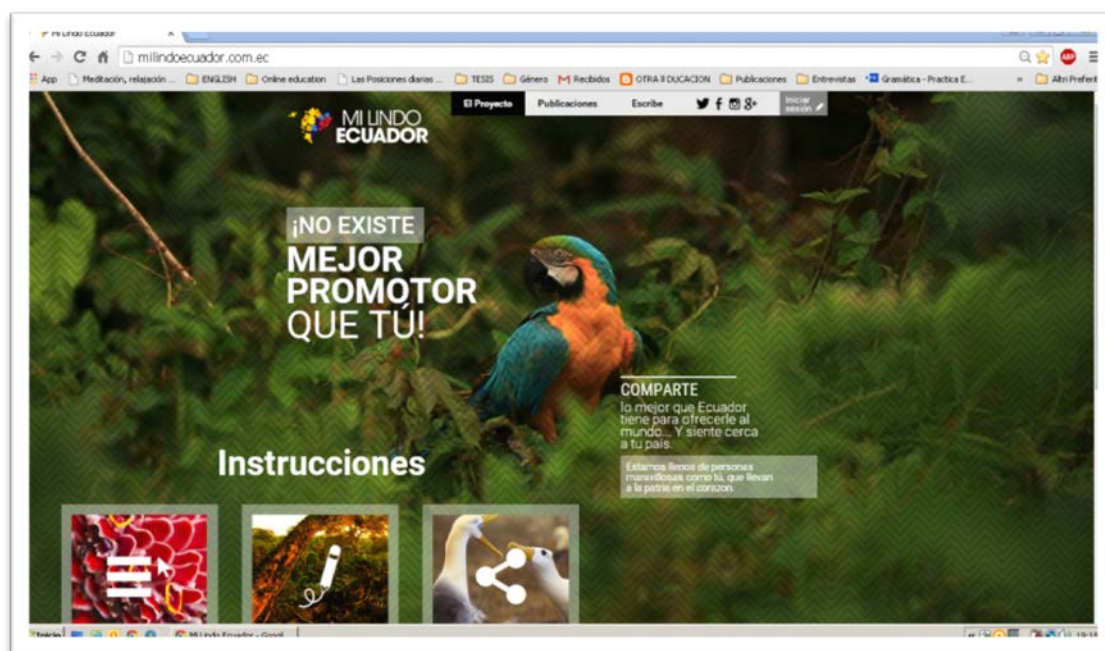
---

<sup>238</sup> Esta propuesta cuenta con un portal bilingüe (disponible en inglés y español) <http://vivirecuador.com/>. La misma fue lanzada en 2013 y pretende que los estudiantes ecuatorianos beneficiarios de becas otorgadas por el Gobierno nacional, promuevan el turismo de su país natal en sus lugares de destino. El propósito es que los mismos puedan hacer conocer los atractivos del país y las ofertas de paquetes turísticos, compartiendo en las redes sociales contenidos textuales o audiovisuales ofrecidos por el MINTUR o generados por los usuarios de la plataforma. A cambio, los estudiantes reciben premios que incluyen billetes aéreos, hospedaje, ingresos gratuitos en puntos turísticos nacionales y productos electrónicos como *tablets*, además de libros, películas y discos de música ecuatoriana.

proyecto fue lanzado en 2014 y desde entonces ha sido promovido en algunos de los principales destinos de la diáspora ecuatoriana como Madrid y Nueva York.

La iniciativa cuenta con un portal [www.milindoecuador.com.ec](http://www.milindoecuador.com.ec) (ver imagen 3) en el que el Ministerio de Turismo proporciona variados contenidos digitales (artículos, reportajes, fotografías, vídeos, etc.) para quienes se suscriben. Dichos contenidos, que pueden también ser producidos por los usuarios, son posteriormente difundidos mediante las redes sociales Facebook, Twitter, Google Plus e Instagram, que cuentan en su conjunto con aproximadamente 140.000 seguidores.<sup>239</sup> El portal recoge una variedad de informaciones sobre Ecuador que incluye datos sobre los principales puntos turísticos nacionales, recetas de platos típicos ecuatorianos, anécdotas de viajes y leyendas sobre las principales localidades del país. El activismo de los ecuatorianos miembros de la diáspora se estimula también en el caso de denominaciones a premios turísticos por parte del país, así como en ocasión de concursos y procesos para la selección de platos típicos o emblemas turísticos nacionales. En contrapartida a la participación de los suscriptores, el MINTUR ofrece viajes a Ecuador, estadía en prestigiosos hoteles nacionales, tours y visitas a reconocidos sitios turísticos locales.

**Imagen 6. Captura de pantalla de la página oficial [www.milindoecuador.com.ec](http://www.milindoecuador.com.ec).**



Fuente: [www.milindoecuador.com.ec](http://www.milindoecuador.com.ec).

<sup>239</sup> Estos datos corresponden a mayo de 2015. Las previsiones oficiales del MINTUR apuntaban a reunir entre 50 y 100 mil seguidores.



De manera adicional al proyecto apenas descrito, el MINTUR difunde permanentemente las atracciones del país entre la diáspora y expone sus programas y campañas en ferias, foros y otros eventos turísticos o gastronómicos internacionales. Tales iniciativas se proponen atraer las visitas y la inversión de los ecuatorianos residentes fuera del país, así como el apoyo de este grupo de población en la promoción turística nacional. De hecho, son frecuentes, por ejemplo, las reuniones entre las autoridades nacionales (no solo del Ministerio de Turismo) y los grupos de empresarios ecuatorianos en el exterior o de miembros de las cámaras de comercio binacionales (Ecuatoriano-americana, Hispano-americana, etc.). En otro orden de ideas, la institución ofrece tanto a los extranjeros como a los ecuatorianos interesados, capacitación sobre proyectos turísticos, ayuda en la identificación de oportunidades de negocio y asistencia técnica en el diseño y desarrollo de estrategias para favorecer la promoción de destinos nacionales. Esta oferta de servicios -todavía incipiente- está siendo promovida, según el Ministerio de Turismo, de manera singular entre los ecuatorianos retornados al país en los últimos años, como alternativa a las dificultades que este colectivo enfrenta en su proceso de integración socioeconómica caracterizado, como vimos más arriba, por bajos niveles de inserción laboral en los sectores público y privado.

## CONCLUSIONES

Dar por terminado un trabajo de investigación nunca es una tarea sencilla, mucho menos cuando se trata de un argumento tan rico, lleno de matices y en constante transformación. No obstante, ofreceremos a continuación algunos de los principales resultados de nuestra investigación, para luego dar cuenta de algunas interrogantes y, posteriormente, de algunas recomendaciones y nuevas líneas de trabajo.

El caso ecuatoriano constituye un ejemplo privilegiado de observación y análisis de las políticas de emigración, de las relaciones Estado-diáspora y de los vínculos existentes entre la emigración y el desarrollo, tres fenómenos que constituyen los pilares de este trabajo. Nuestros hallazgos confirman algunas veces la precisión y actualidad de la literatura existente en relación a estos temas, pero al mismo tiempo arrojan luces específicas que creemos fundamentales para una ampliación de la mirada académica e institucional, capaz de borrar fronteras disciplinarias y de facilitar una mayor comprensión de dichas problemáticas. Tales singularidades derivan, entre otros motivos, de factores locales y contextuales, así como de la influencia de políticas y agendas internacionales en un escenario interdependiente.

En efecto, la experiencia ecuatoriana ejemplifica como en un contexto de creciente importancia de la emigración y de los recursos que esta supone para los países de origen, los Estados- a pesar de sus limitaciones o de la novedad del fenómeno- no escatiman esfuerzos a la hora de ofrecer respuestas capaces de aprovechar sus reales o potenciales beneficios. En la misma medida, este estudio de caso evidencia que no es posible reducir las políticas migratorias a una de sus partes, discursos u objetivos. Las mismas constituyen respuestas complejas ante la movilidad humana en las que coexisten una multiplicidad de miradas e intenciones que corresponden a la variedad de actores que las formulan e implementan y en las que elementos como los intereses, sentimientos o la sensibilidad que estos expresan hacia determinados temas juegan un rol esencial.

Así, en nuestro análisis hemos visto, en primer lugar, que el movimiento político Alianza País, liderado por el presidente Rafael Correa, recogió varias demandas de los ecuatorianos en el exterior, hizo realidad varias propuestas elaboradas por gobiernos

anteriores e impulsó una política de emigración muy activa y ambiciosa que ha ido de la mano del reconocimiento de Ecuador como “país de emigrantes” y de la valoración de los expatriados como diáspora nacional. Durante sus administraciones se han formulado un conjunto de respuestas que prevén la concesión y extensión de derechos para los ecuatorianos residentes fuera del territorio, su protección lejos de las fronteras nacionales, la prevención de la salida de población en condiciones irregulares y, finalmente, el estímulo de los nexos entre la emigración y el desarrollo nacional.

En este sentido, y de acuerdo a nuestras interrogantes iniciales, podemos afirmar que en el periodo 2007-2014 la política de emigración ecuatoriana ha mantenido las líneas de actuación establecidas desde finales de los años noventa por otros gobiernos, al tiempo que, como reflejo de la heterogeneidad estatal, ha ampliado las resoluciones ante la evolución del fenómeno en un proceso no exento de contradicciones. Sin embargo, dicha política también ha experimentado importantes modificaciones, enfatizando algunos ejes y relegando otros a un papel secundario.

La concesión de derechos y el fomento de vínculos con los ecuatorianos en el exterior ha sido, por ejemplo, la prioridad durante este periodo. Para ello, se redefinió la nación ecuatoriana, afirmando que existe una “Quinta Región” u “otro Ecuador”, compuesta por el colectivo emigrante. Dicha nominación actúa como un mecanismo de legitimación y territorialización -por lo menos en el plano discursivo- que amplía los márgenes de la nación y otorga al Estado ecuatoriano uno de sus atributos fundamentales para operar respecto a “su” población. Del mismo modo, la definición de los ecuatorianos no solo como emigrantes, sino como “héroes de la patria”, ha revalorizado a sus protagonistas otorgándoles características positivas y haciéndolos merecedores de políticas públicas específicas. Todo ello se ha verificado en un contexto de altos ingresos económicos y relativo bienestar social que ha alentado el desarrollo de mecanismos redistributivos y medidas sectoriales a favor de grupos excluidos o tradicionalmente desfavorecidos.

La definición positiva de los expatriados fue paralela a la valoración opuesta de la emigración, considerada una “pérdida para el país”, el “mayor fracaso del modelo neoliberal”, además de “tragedia” o motivo de “vergüenza nacional”. Estas consideraciones crearon el contexto adecuado para la fundación en 2007 de un organismo pionero especializado en el tratamiento del fenómeno: la ex SENAMI,

transformada desde 2013 en Viceministerio de Movilidad Humana. En el mismo año se formuló también el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (PNDHM), mientras que en 2008, con la activa participación presencial y virtual de los ecuatorianos en el exterior; la emigración -dentro del marco de la movilidad humana- fue incluida en la Constitución de Montecristi, transformando la concepción de ciudadanía ecuatoriana, y ampliando de manera expresiva los derechos políticos a disposición de los emigrantes que incluyen el derecho a elegir sus propios representantes en la Asamblea Nacional.

Otro de los mecanismos utilizados para “recuperar” y fomentar los lazos entre Ecuador y los ciudadanos fuera del país, ha sido el establecimiento de relaciones más próximas entre las representaciones diplomáticas y la diáspora mediante la ya analizada “Diplomacia Ciudadana”. Dicha estrategia ha ampliado de forma considerable el número, interés y funciones de las embajadas y consulados del país a favor de los emigrantes, al tiempo que ha promovido la inclusión de estos últimos y sensibilizado a sus encargados sobre las problemáticas que les afectan. Tales instituciones, aunadas a la instalación en el exterior de representantes de organismos nacionales como la ex SENAMI -hoy Viceministerio de Movilidad Humana- y la Defensoría del Pueblo, constituyen ejercicios de extraterritorialidad por parte del Estado ecuatoriano y pugnan por extender sus competencias en las jurisdicciones donde operan. A su vez, la transversalización de la política migratoria y la elaboración de iniciativas sectoriales a favor de los expatriados han provocado una gran movilización de dependencias estatales que incluye representantes de órganos tan disímiles como el Ministerio de Justicia, Deportes, Turismo o Agricultura.

Por su importancia, no podemos dejar de mencionar las visitas presidenciales y ministeriales a las comunidades de ecuatorianos en el exterior. Ambas acciones, pero particularmente los encuentros entre el primer mandatario y los miembros de la diáspora, han ampliado las relaciones con las comunidades de expatriados cuyo ejemplo, como pudimos constatar en el capítulo V, está siendo seguido por otros políticos, inclusive por aquellos que defienden ideologías contrarias. Así, los gobiernos de Alianza País han dejado claro que los ecuatorianos fuera del territorio constituyen un potencial en términos económicos y culturales, además de ser fuente de votos y apoyo político. En este marco, el acercamiento a la diáspora, los encuentros constantes con sus miembros y la promoción y defensa de sus derechos han servido también -mediante un

eficaz aparato propagandístico- como medio de difusión, en Ecuador y en el exterior, de las virtudes de la Revolución Ciudadana y del carácter progresista de la formación que la guía.

Tales medidas demuestran también el carácter transnacional del Estado y la importancia que este mantiene al fomentar las prácticas transnacionales de sus expatriados. Por sí solos ambos elementos dan cuenta de la transformación y adaptación del Estado ecuatoriano a los desafíos que supone la movilidad humana, así como del protagonismo que este conserva y pretende mantener en las futuras relaciones con la población expatriada. En todo este proceso el presidente Rafael Correa ha tenido un papel de vital importancia mediante dos mecanismos principales. En primer lugar, a través de la inclusión de los ecuatorianos lejos del país en la agenda pública, bajo el presupuesto de que el Estado, al ser responsable de la emigración y sus consecuencias, mantiene una “deuda” con ellos y de que su administración es el “Gobierno de los migrantes”. En segundo lugar, mediante la celebración y el fomento constante de la ecuatorianidad tanto dentro como fuera del territorio nacional.

De igual manera, la promoción de su proyecto político en el exterior y la difusión de una imagen positiva de Ecuador y sus atributos como tierra de oportunidades y esperanza, ha dejado atrás la desilusión e incluso la ruptura con el país, por la que muchos ecuatorianos habían optado luego de su partida. Esto ha facilitado la “reconexión” de los emigrantes con su Estado natal, estimulando sus prácticas transnacionales y muchas veces incluso el tan añorado retorno. De hecho, de no creer en Ecuador y de no esperar nada del mismo, a lo largo de nuestro periodo de estudio, muchos ecuatorianos en el exterior empezaron a cultivar una imagen más optimista tanto del país como del ser ecuatorianos. Algunas respuestas ante sus demandas tampoco se hicieron esperar lo que, tras la crisis económica de 2008, hizo que muchos dirigieran su mirada hacia Ecuador como una opción viable y, en última instancia, como la sola referencia y posibilidad de salvación.

Más allá del transnacionalismo impulsado por el Estado, en lo relativo a la salida de población, la política de emigración ecuatoriana es formalmente de tipo *laissez faire*, en los términos definidos por De Hass y Vezzoli (2011), puesto que -al margen de la presentación de documentos de identidad y otros requisitos formales según se trate de adultos o menores de edad- no existen mecanismos legales que limiten o impidan

explícitamente el abandono del territorio por parte de la población local. Tampoco encontramos evidencia de fomento a la emigración de ecuatorianos, salvo en los casos de los estudiantes como parte de las becas y proyectos educativos administrados por la SENESCYT. Cabe recalcar, no obstante, que se trata de un tipo de emigración específica, temporal y condicionada al retorno o, en su ausencia, a la devolución de la inversión estatal.

Por otro lado, estableciendo líneas de continuidad con uno de los ejes centrales de la política de emigración del país desde finales de los años noventa, en el periodo 2007-2014, el combate a la emigración irregular y a las problemáticas a esta asociada se mantiene, bajo modalidades de prevención de salidas irregulares; aunque ha disminuido en número e importancia, debido al decrecimiento de los flujos de salida y a la sustitución de la SENAMI por el actual Viceministerio de Movilidad Humana. En efecto, como fue posible constatar en el transcurso de nuestro trabajo, este cambio institucional hizo que menguara progresivamente un aspecto central de la política de emigración ecuatoriana: el trabajo de atención y asistencia realizado en Ecuador con las comunidades de origen de los emigrantes y sus familias. Como contraparte, el Viceministerio de Movilidad Humana se ha centrado en atender las necesidades de la diáspora y proteger sus derechos, diversificando sus respuestas según el país donde actúa. Así y todo, las disposiciones públicas estudiadas siguen haciendo énfasis en la prevención, proporcionando información sobre los riesgos y problemáticas asociadas al fenómeno, mediante campañas internacionales como *Dile No a la Migración Riesgosa*.

La política de emigración nacional es, asimismo, una *política explícita* en los términos definidos por Mármora (2002), puesto que -aún en ausencia de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (todavía en trámite)- se expresa en documentos, proyectos y acciones públicas, desarrolladas por diversas autoridades del Estado. Es, a su vez, una política *programática*, ya que forma parte de un proyecto más amplio en términos nacionales. Sus postulados se inspiran y recogen, en efecto, algunas de las políticas de largo aliento expuestas en los Planes de Desarrollo o Buen Vivir, a la vez que se encuentran estrechamente vinculados al retorno del Estado en la conducción de la economía y política nacionales. Al mismo tiempo, la política de emigración se nutre también del enfoque de derechos, adoptado formalmente por el Estado ecuatoriano como norte en su quehacer público, y expresado de manera integral en la Constitución de la República de 2008. Ello no impide, sin embargo, que las respuestas frente a la

emigración respondan a coyunturas y problemáticas concretas por países e incluso por casos individuales.

De hecho, la política de emigración nacional, no es solo fruto del quehacer planificado de las instituciones públicas. Tal como pudimos ilustrar, en un contexto gubernamental marcado por un fuerte personalismo del líder del Ejecutivo, varias de sus propuestas tienen elementos de improvisación que surgen con frecuencia en diálogos con la comunidad o en visitas a los ecuatorianos en el exterior; animadas por motivos electorales, de promoción gubernamental, de “agradecimiento” por los votos obtenidos, o simplemente por el cumplimiento de obligaciones internacionales asumidas. Del mismo modo, en un contexto de debilidad institucional que caracterizó al organismo rector de la política migratoria (ex SENAMI) han proliferado, en el periodo 2007-2014, numerosas iniciativas sectoriales e incluso individuales que han correspondido muchas veces a intereses de tipo electoral o propagandístico sobre las bondades del proyecto político guiado por Alianza País. Ejemplos de estas propuestas han sido la oferta grandilocuente de trabajos para todos los que deseen volver al país o beneficios prometidos que, a lo largo de la implementación de un programa, han desaparecido o simplemente no se han hecho realidad. Hay también, elevados márgenes de autonomía para autoridades como los asambleístas en el exterior que, en ocasiones, proponen más de lo que pueden efectivamente realizar o promocionan propuestas en discusión como políticas efectivas.

Por otra parte, el protagonismo que detentan las asociaciones de migrantes en todo este proceso es incuestionable: prácticamente la totalidad de iniciativas a favor de la emigración es resultado de reivindicaciones concretas realizadas por organizaciones de migrantes ecuatorianos dentro y fuera del país. En los últimos años, debido a leyes y mecanismos especiales, su participación y aportaciones a la formulación de políticas públicas han aumentado formalmente. No obstante, a causa de la polarización política vivida por Ecuador y reproducida entre las organizaciones de expatriados y retornados, dichas actividades se han visto favorecidas o penalizadas en función de factores como su pertenencia, simpatía u oposición hacia el movimiento que dirige las riendas del país.

Más allá de las asociaciones de emigrantes, el Presidente, otras autoridades y organismos nacionales, en la política de emigración del Estado ecuatoriano revisten también importancia otros actores entre los que destacan ONGs nacionales e

internacionales, al igual que instituciones académicas o la iglesia católica ecuatoriana. Las mismas han sido responsables por posicionar en la agenda pública la cuestión migratoria y establecer hojas de ruta sobre el fenómeno, así como por inserir entre sus presupuestos, contenidos garantistas a favor de los derechos y libertades de los migrantes. Su postura crítica frente a enfoques instrumentales de la migración también ha sido determinante a la hora de corregir errores y formular medidas más adecuadas.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) ecuatorianos, especialmente cuando se trata de administraciones más afectadas por la emigración como las provincias de Pichincha y Azuay con sus respectivas capitales (Quito y Cuenca), tampoco han permanecido al margen del proceso. Además de acoger las propuestas centrales a favor de la emigración estos han formulado, con la ayuda del Estado y fondos de la cooperación internacional, diversas políticas locales. Cabe destacar que, en virtud de las transformaciones registradas en el panorama migratorio del país, las Casas del Migrante creadas por estas administraciones se han adaptado a realidades relativamente nuevas -principalmente en lo que concierne la inmigración, el refugio, el tránsito y el retorno de connacionales- diversificando sus respuestas mediante espacios o unidades de gestión de la movilidad humana. En función de la importancia que estos fenómenos han adquirido en el país y de una normativa favorable a su intervención, nuevos gobiernos provinciales y municipales (sobre todo en las fronteras norte y sur) se han sumado a la labor de estas administraciones pioneras ampliando con ello sus márgenes de actuación.

Además, como ha sido ilustrado, la política de emigración ecuatoriana contiene tanto influencias de políticas regionales como presupuestos del *migration management*. Su diseño e implementación no ha sido, por lo tanto, un proceso aislado o fruto exclusivo de la realidad ecuatoriana; antes bien, en un contexto interdependiente, dicho proceso deriva de la suma de fenómenos que trascienden el territorio nacional. Así, las políticas migratorias de países como Argentina y Colombia, la coyuntura regional -especialmente en lo que respecta el conflicto armado colombiano y sus consecuencias- han influenciado la adopción y primacía del enfoque de derechos sobre opciones más vinculadas a la seguridad nacional. Empero, como pudimos ilustrar, entre lo que formalmente se dice y lo que en realidad se hace existen numerosas contradicciones que son reflejo de la heterogeneidad estatal y de las disputas constantes entre tendencias propensas al cambio desde presupuestos garantistas y fuerzas conservadoras. Las



mismas son especialmente visibles cuando se trata de la inmigración, el refugio y el tránsito de personas sobre el territorio nacional.

El auge del transnacionalismo y el número creciente de Estados que se interesa por el destino de sus diásporas han sido también decisivos para asumir mayores compromisos con los expatriados. En efecto, a pesar de contar con una historia migratoria reciente y disponer de recursos limitados, Ecuador ha creado diversas políticas a favor de sus ciudadanos fuera de las fronteras nacionales y sofisticados mecanismos de vinculación. El país ha promocionado e interiorizado, asimismo, principios y posturas favorables a la migración en espacios de discusión y procesos de integración regional. Los Planes de Desarrollo Humano para las Migraciones andino y sudamericano, las directivas y acuerdos derivados de la CAN y el MERCOSUR constituyen ejemplos fehacientes de ello. La situación de los ecuatorianos en países como Estados Unidos, España e Italia y las políticas migratorias de cada uno de ellos, ha estimulado también la formulación de respuestas específicas. Por otro lado, el papel ejercido por organizaciones internacionales como el PNUD y la OIM o por agencias de cooperación internacional en Ecuador ha sido especialmente relevante para asumir las premisas del vínculo entre migraciones y desarrollo.

Ambos conceptos, como pudimos revisar en detalle en el capítulo I, son polifacéticos y contingentes, puesto que dependen de factores como el contexto histórico en el que se utilizan, la voluntad de quienes los definen o las premisas en las que se fundamentan. Los nexos entre migraciones y desarrollo no tienen, por lo tanto, desenlaces unívocos, sino que pueden asumir características positivas, negativas e incluso neutras. En el caso ecuatoriano pudimos observar que, si bien en el periodo 2007-2014, el Gobierno nacional impulsó sobre todo los enfoques de derechos y mantenimiento de vínculos con la diáspora, también reconoció las posibles contribuciones al desarrollo (entendido como la consecución del Buen Vivir) por parte de los ecuatorianos expatriados y formuló políticas para potenciarlas.

Así pues, podemos confirmar nuestra primera hipótesis y sostener sin dudas que el nexo entre migraciones y desarrollo constituye un enfoque permanente en la política de emigración nacional. Cabe acotar, sin embargo, que el Gobierno asumió inicialmente una postura crítica y a veces pesimista de dicha relación, cuestionando, por ejemplo, el potencial de las remesas o los proyectos de codesarrollo para impulsar el bienestar

nacional. En la práctica, la política de emigración adoptó un enfoque pluralista que no solo integra los dos componentes apenas señalados, sino que involucra también las potenciales aportaciones de la emigración cualificada, el retorno y la diáspora.

Como hemos tenido oportunidad de mostrar, en los primeros años del gobierno de Alianza País la emigración se valoró principalmente como una pérdida para Ecuador; mientras que los emigrantes fueron considerados “expulsados de la patria”, además de “recursos humanos” por recuperar. La salida de población fue analizada a partir de las desigualdades entre el Sur y el Norte del mundo y como respuesta casi exclusiva a la falta de oportunidades en su territorio de origen. De ahí que los objetivos fundamentales hayan sido dos: hacer de la emigración una opción, garantizando buenas condiciones de vida para quienes permanecían en Ecuador, y promover y asegurar el derecho al retorno “voluntario, digno, y sostenible”. Dicha narrativa es parte también de la estrategia adoptada por este movimiento político que perseguía -al menos desde el punto de vista discursivo- la reconstrucción de la “patria” y su refundación sobre nuevos presupuestos, incluyendo en este proceso a todos sus ciudadanos. Bajo este prisma, las promesas y políticas a favor de la emigración formuladas por los gobiernos de Alianza País pueden ser vistas como el correlato de un discurso nacionalista en el que sus formuladores se proponen como salvadores y protectores del Ecuador y su gente.

Por otro lado, idealmente se trató de contraponer a la idea clásica del desarrollo, una definición derivada de las reflexiones postdesarrollistas y de la cosmovisión de los pueblos andinos: el concepto de Buen Vivir, en el que los migrantes eran considerados protagonistas de su propio bienestar y promotores de desarrollo humano. Se intentó, entonces, rescatar los beneficios aportados por esta población no solo en términos económicos, sino también sociales, políticos y culturales para los suyos, sus comunidades y el país. Sea como fuere, la adopción de una postura crítica frente a las remesas y el codesarrollo, hizo que ambas aristas del vínculo entre migración y desarrollo, aunque recibieron frecuentes reconocimientos simbólicos, no fueran percibidas como prioritarias para el Gobierno nacional.

Como pudimos verificar en el capítulo V, en el periodo que nos ocupa, existieron tanto programas de inversión productiva de remesas como proyectos de codesarrollo, pero los mismos fueron impulsados mayoritariamente por organismos internacionales como la OIM, el PNUD o el BID, así como por fondos de la cooperación multilateral o

bilateral procedentes de la Unión Europea y especialmente de España e Italia. Los mismos contaron con el beneplácito del Gobierno y la activa participación de los organismos públicos ecuatorianos, pero más que estrategias nacionales, se restringieron a la ejecución de proyectos puntuales en las regiones y localidades de actuación de estos entes. Sus resultados, por otro lado, si bien han sido significativos para los migrantes directamente beneficiarios, sus familiares y localidades, distan mucho de ser mecanismos capaces de propiciar por sí solos el desarrollo de estos territorios.

Las remesas, por ejemplo, tienen un peso macroeconómico importante y han revestido un papel central en procesos como la estabilización económica del país tras la dolarización. Su relevancia ha hecho que en numerosas ocasiones el Gobierno ecuatoriano -especialmente durante las administraciones de Alianza País- exprese su “gratitud” frente a los emigrantes por la llegada de estos recursos. Las remesas han ejercido y continúan teniendo, igualmente, efectos claros y colaterales en la reducción de fenómenos como la pobreza, el desempleo o la desigualdad social. Aun así, estas han constituido, sobre todo, fuentes de ingreso directa para quienes las reciben, cuyo importe mayoritario ha sido destinado a gastos corrientes y no a proyectos de inversión productiva. La ausencia de estrategias nacionales eficaces para encauzar estos recursos hacia este tipo de programas, así como la disminución de su peso macroeconómico, no han hecho más que disminuir sus potenciales contribuciones al progreso del país. Su importancia, por otro lado, está destinada a decrecer no solo por la crisis que afecta a los países de asentamiento de los emigrantes, sino debido al fin de la mayor parte de los proyectos migratorios, así como a la permanencia de los ecuatorianos y sus descendientes en el exterior.

Por su parte, los proyectos de codesarrollo que experimentaron un crecimiento notable durante los primeros años de las administraciones de Alianza País, después de la crisis que afecta a los países donantes y a los entes de cooperación (especialmente españoles) han sufrido una reducción progresiva. Algunos todavía se mantienen, pero con objetivos cada vez más reducidos, lo que limita gradualmente su capacidad transformadora. Además, el retorno expresivo de ecuatorianos a partir de 2008, ha provocado que las estrategias de estos entes cambien frente a los primeros proyectos, concentrando siempre más sus esfuerzos en facilitar la reinserción de los ecuatorianos de vuelta a casa y sus familiares.

En contraste, a partir de un abordaje pesimista de la relación entre migración y desarrollo y de una postura nacionalista frente a la salida de población, el Gobierno ecuatoriano priorizó el retorno y la “recuperación de talentos”, promoviendo la repatriación programada de ecuatorianos cualificados. El retorno ha sido, en efecto, “la joya de la corona” de las administraciones de Alianza País. El mismo, como explicamos abundantemente en nuestro trabajo, fue propuesto desde la campaña presidencial de 2006 y constituía un aspecto central de su proyecto político. En este marco, el retorno productivo -más allá de las propuestas iniciales sobre el desarrollo humano- fue considerado progresivamente un insumo para reactivar la economía nacional y diversificar la matriz productiva, mediante la repatriación no solo de recursos económicos, sino también de ideas productivas y conocimiento.

Al margen de la retórica gubernamental, desde su concepción, la imagen “modelo” del retornado fue la de un emigrante exitoso en grado de volver al país con ahorros e ideas emprendedoras. Es cierto que también se prestó asistencia y se formularon importantes programas para permitir la repatriación de personas vulnerables por motivos de salud, pobreza o estatus migratorio; pero en la práctica, el programa estrella del Gobierno ecuatoriano, dentro del “Plan Bienvenid@s a Casa”, fue el *Plan Cucayo* dirigido a financiar proyectos productivos para quienes regresaban con ahorros al país. Dicho programa, aunque obtuvo resultados modestos, constituyó a lo largo de su vigencia la principal apuesta gubernamental por encauzar los fondos de la emigración hacia el desarrollo productivo. Otras medidas como las facilidades brindadas por las aduanas para el ingreso de menaje de casa, herramientas de trabajo y vehículo, también fueron diseñadas para un público objetivo con economías o bienes materiales; mientras que los créditos creados para retornados, supeditaron también -y lo hacen aún hoy- la obtención del beneficio a la demostración de garantías económicas o personales.

Otro perfil privilegiado del retorno para el Gobierno nacional han sido los “talentos humanos” que se encuentran fuera del país, especialmente aquellos vinculados al ámbito sanitario y educativo. Como pudimos constatar, se pensaba que su repatriación supliría la demanda nacional de profesionales e implicaría la recuperación de la inversión pública realizada por el Estado ecuatoriano para su formación. Por si fuera poco, los migrantes cualificados, amén de contribuir al desarrollo nacional, “devolviendo” al país sus conocimientos y destrezas, podían también propiciar la creación de redes de intercambio internacional y procesos de transferencia de tecnología.

Los dos programas más significativos de esta propuesta han sido el *Programa Prometeo* y el *Programa Ecuador Saludable Vuelvo por ti*. En la práctica, al igual que en el caso del Plan Cucayo -aunque con márgenes de beneficios mayores- los resultados de esta repatriación han sido bastante limitados. Esto demuestra que, para propiciar procesos de retorno para esta categoría de personas, no son suficientes programas gubernamentales con buenos incentivos económicos o una retórica de servicio hacia la patria de origen. El retorno es una decisión compleja que, especialmente cuando se trata de procesos voluntarios y planificados, toma en cuenta una serie de variables que superan los elementos apenas enunciados. Factores como la confianza hacia la administración y las instituciones públicas, la calidad de vida ofrecida por el país, las posibilidades de desarrollo profesional, la transparencia, la opción de escoger cómo y dónde trabajar o la oferta de garantías duraderas, parecen cobrar más peso en estos casos.

Desde que se efectuó el llamado al retorno en 2007, las personas que volvieron al país en los primeros años fueron relativamente pocas y, a menudo, lo hicieron fuera de los programas de repatriación públicos. Sin embargo, desde 2008, las consecuencias de la crisis sobre los ecuatorianos en el exterior y las mejores condiciones de la economía nacional, alimentaron como nunca las motivaciones para volver a casa. Esto, aunado a las promesas gubernamentales sobre “los brazos abiertos que les esperaban” y las “oportunidades” a favor de los retornados, completó el ciclo. Pero hubo un problema: el retorno “deseado”, bajo presupuestos económicos y modernizantes, se vio sustituido por el retorno potencial y “real” que incluyó mayoritariamente a personas sin ahorros o recursos económicos, con conocimientos desactualizados, y muchas veces sin instrucción superior. En respuesta a este fenómeno y como parte de las demandas de las comunidades de ecuatorianos (principalmente en España) se crearon los programas *Plan Retorno Educación* y *Plan Tierras*, así como diversos proyectos tendientes a asegurar en Ecuador la integración sociolaboral de los retornados.

De manera incluso inferior a los planes antes descritos, el *Plan Retorno Educación* y el *Plan Tierras* (implementados solo en España) han producido escasos logros, además de un historial de promesas no cumplidas. Ambos resultados dan cuenta de la escasa planificación con la que se formularon dichos planes y su lanzamiento, al igual que su administración, parecen evidenciar intereses electorales y propagandísticos por parte del Gobierno nacional, en lugar de estrategias claras de reinserción para los

ecuatorianos en proceso de retorno al país. Otras medidas asistenciales como el Bono de la Vivienda, la Red Socio Empleo o los cursos ofrecidos por el SECAP, que han servido para facilitar la vuelta a Ecuador de este colectivo de población, así como su integración sociolaboral -especialmente cuando se trata de población retornada en condiciones de vulnerabilidad y desempleo- también han resultado y son aún hoy insuficientes.

El panorama del retorno mayoritario y sus problemáticas, descritas en el capítulo V, demuestran la falta de preparación respecto al fenómeno por parte del Gobierno ecuatoriano. Plausiblemente esto se deba a la novedad del retorno en el perfil migratorio del país e incluso a factores como la rapidez con la que se ha producido o su volumen, no mayoritario pero sí significativo. A estos elementos, cabe agregar los problemas estructurales que afectan a la economía nacional y que no permiten, por ejemplo, garantizar el pleno empleo para los residentes en el país, y mucho menos para quienes vuelven muchas veces en condiciones difíciles, con una edad más avanzada que la media nacional, pocos ahorros y relativamente bajos niveles de instrucción.

Al margen del regreso autónomo de los ecuatorianos, es posible vincular el retorno con las políticas públicas dispuestas por el Gobierno nacional para promoverlo. Como hemos mostrado, el mismo ha realizado, por ejemplo, llamadas constantes al regreso a casa y ofrecimientos muy optimistas, sin ser capaz de construir políticas públicas efectivas para garantizar el retorno de los expatriados en condiciones apropiadas. Ello no significa que los emigrantes hayan vuelto porque el Gobierno se los dijo -pues para muchos no existía otra opción-, pero es indudable que en diversos casos sus ofertas sobre trabajos, créditos y oportunidades especiales, contribuyeron en alguna medida a tomar esta decisión o a concretar el proyecto en casos de duda.

Más allá de los testimonios expuestos en el capítulo V, varios potenciales retornados afirmaban durante nuestro trabajo de campo, poder volver al país con “trabajo seguro”, “créditos” y “ayudas” garantizadas por el Gobierno ecuatoriano; bien porque a través de internet lo habían escuchado en algún enlace ciudadano, bien porque alguno de sus familiares o amigos (en Ecuador o en su país de residencia) se lo había dicho, bien porque habían asistido a algún encuentro con representantes de organismos diplomáticos ecuatorianos, o bien porque habían acudido a una visita de carácter presidencial o ministerial. Del mismo modo, una constante entre los retornados residentes en Ecuador fue la señalación de ofertas gubernamentales incumplidas.

Es probable que estas afirmaciones, como indicamos a lo largo de nuestro trabajo, actúen como mecanismos de defensa, y que algunos de los ex emigrantes entrevistados atribuyan la culpa al Gobierno ecuatoriano para limitar sus responsabilidades en las dificultades que acarrea el proceso de retorno, o simplemente para disminuir su sensación de frustración y fracaso. Es igualmente plausible que el interés demostrado por el Gobierno ecuatoriano en el regreso de sus expatriados haya ampliado de forma considerable las expectativas de los emigrantes en dificultad, y de que esto haya hecho que los retornados imaginen beneficios públicos que en realidad no existen. Empero, una cosa es cierta: a pesar de las promesas constantes, muchos ofrecimientos públicos se han quedado solamente en el discurso y varios programas presentan resultados insuficientes para ser considerados exitosos, y en muchos casos simplemente admisibles. Por si no bastase, una de las principales metas del Gobierno nacional en materia migratoria: la aprobación de Ley de Movilidad Humana, que debería actualizar la legislación vigente sobre migración y extranjería, además de asegurar beneficios específicos para los retornados, hasta el momento en que finalizamos este trabajo (enero de 2016), todavía no es una realidad.

La falta de políticas públicas capaces de garantizar una correcta reinserción de la mayoría de retornados al país limita sus posibles aportaciones al desarrollo local o nacional y muchas veces incluso su capacidad de sobrevivencia. A pesar de los notables cambios experimentados por Ecuador desde 2006, al factor apenas mencionado se suma la inexistencia de un contexto social o cultural que facilite la contribución de estas personas: en términos económicos, pero también en términos políticos o de otra índole. En ausencia de vínculos automáticos entre emigración y desarrollo faltan, por lo tanto, el “a qué” o “donde” regresar a los que hacíamos alusión en la introducción de nuestro trabajo. Así, la capacidad de innovación o de mejoría de las condiciones de vida por parte de este colectivo, aun siendo limitada por las circunstancias en las que se produce y por el perfil de sus protagonistas, pierde casi completamente su razón de ser. En otras palabras: sin políticas públicas receptivas a sus hipotéticas contribuciones, las ya restringidas posibilidades de aportación al Buen Vivir se vuelven prácticamente nulas.

Por otra parte, aunque la diáspora ecuatoriana ha recibido creciente atención desde el Estado, sus posibles ayudas al desarrollo del país -dejando al margen las remesas, la migración cualificada y los proyectos de codesarrollo antes examinados- están siendo inicialmente exploradas, y por lo pronto, se restringen al proyecto *Mi Lindo Ecuador*.

La prioridad, en línea con los planes del Buen Vivir, ha sido, entonces, la de promover turísticamente el país a cambio de reconocimientos simbólicos y algunas recompensas materiales. En la misma medida, además de fomentar constantemente los vínculos entre este grupo de población y su país de origen, las autoridades públicas procuran con frecuencia atraer sus visitas e inversiones, aunque para estas últimas no existieran en el momento de nuestra investigación proyectos formales.

En definitiva, los efectos de la emigración nacional sobre el desarrollo ecuatoriano, teniendo en cuenta la diversidad de variables y fenómenos involucrados han sido y son heterogéneos: pueden generar ventajas y desventajas o pueden tener efectos imprecisos, según se trate de los individuos involucrados, sus familias, comunidades o de la sociedad ecuatoriana como un todo. Pero, en términos generales, los diversos recursos (económicos, sociales, políticos y culturales) que la emigración puede aportar al país son parciales, concentrados principalmente en el ámbito local y, en la mayor parte de los casos, transitorios. Como corolario, estos no han sido ni constituyen el principal insumo para el bienestar nacional. Es indudable que algunas de sus contribuciones fueron, son y pueden ser positivas, pero por sí solas son incapaces de hacer viable una estrategia de desarrollo real, capaz de aumentar la calidad de vida de todos los habitantes del país. Una mejoría colectiva de las condiciones de vida de la población ecuatoriana necesita heterogéneas respuestas nacionales y locales, pero implica también una revisión de las relaciones económicas internacionales del país y del sistema productivo vigente.

Es muy cuestionable, por otro lado, atribuir automáticamente a los emigrantes y retornados -la mayor parte de las veces en circunstancias difíciles- la responsabilidad por mejorar, además de sus vidas y la de sus familias, el destino de sus comunidades de origen o incluso el del país. Como vimos a lo largo de nuestro trabajo, esto encierra muchas veces la creencia en una intervención mínima por parte del Estado, a la vez que delega a los individuos algunas de las competencias públicas. No obstante, en referencia a nuestra segunda hipótesis, podemos alegar que las medidas emprendidas por el Gobierno ecuatoriano para potenciar las posibles contribuciones de las remesas, del retorno, de la migración cualificada, del codesarrollo y de las diásporas han sido insuficientes para aprovechar sus posibles beneficios.

Es verdad que el vínculo entre migraciones y desarrollo no ha sido la principal apuesta del Gobierno nacional, pero también es verdad que algunas premisas positivas



de este nexo se asumieron como parte de la política de emigración y para ello se elaboraron diversos programas y medidas específicas. Aun así, pese a la retórica oficial sobre el Buen Vivir y el desarrollo humano promovido por los migrantes, la visión de desarrollo real asumida por las autoridades nacionales dista mucho de ser amplia. Tras el paréntesis que constituyó la SENAMI y sus proyectos a nivel local y extraterritorial, el punto de vista favorecido -aun asumiendo una postura crítica frente a las remesas y el codesarrollo- ha sido prevalentemente el económico y se ha visto paulatinamente restringido, hasta estar alineado casi exclusivamente con el retorno productivo y la emigración cualificada. En otros términos, tanto el desarrollo oficialmente deseado como las formas en las que los emigrantes y retornados pueden y deben aportar al mismo, han sido definidas por el poder central, con escasos márgenes de maniobra para los protagonistas del fenómeno.

Los emprendedores y personas cualificadas capaces de formar parte de estos proyectos han sido considerados verdaderos agentes de transformación social y económica, y para ellos se han diseñado los programas públicos más ambiciosos; mientras que perfiles menos privilegiados -más allá de iniciativas asistenciales o de proyectos menos relevantes- progresivamente han sido relegados a un papel secundario o simplemente ignorados, como si sus destrezas o ideas tuviesen menos valor que la de los primeros respecto a su bienestar, al de sus comunidades o incluso al del país. Las pocas medidas que han intentado corregir esta falta se han demostrado incapaces o insuficientes al momento de hacerlo; lo que demuestra que no se construye una política pública exitosa solo a partir de buenas ideas o intenciones. Así, en ausencia de respuestas eficaces, las reales e hipotéticas aportaciones de las remesas, la diáspora, el codesarrollo y los retornados cualificados y no han encontrado, *de facto*, formas de expresión menores, efímeras y muchas veces fuera de las decisiones gubernamentales.

#### INTERROGANTES, RECOMENDACIONES Y NUEVAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

La experiencia ecuatoriana proporciona numerosas luces sobre las características y funcionamiento de las políticas migratorias y sobre las relaciones transnacionales entre Estados y expatriados en un contexto interdependiente, pero fuertemente marcado por fenómenos locales. Al mismo tiempo, ofrece numerosos aprendizajes sobre los nexos entre emigración y desarrollo, mostrando la ausencia de relaciones significativas directas entre dichas variables y la necesidad de mediación (pública o privada) para

obtener resultados en diversos niveles. No obstante, tras el examen hasta aquí realizado, cabe preguntarse ¿hasta qué punto los países emisores de población son los únicos beneficiarios de las contribuciones de la emigración y, respecto a los países receptores, cuál es su saldo neto de beneficios? En otros términos, superando una visión del desarrollo identificada únicamente con el crecimiento económico: ¿quién desarrolla a quién? Las dificultades de este tipo de cálculos son evidentemente enormes, pero incluso solo como ejercicio imaginativo, es inevitable pensar en, por ejemplo, las transferencias netas realizadas por Ecuador a países como España, Italia, Estados Unidos o Chile. ¿En qué medida los trabajos encontrados por los ecuatorianos en estas naciones y las remesas enviadas, así como los proyectos de codesarrollo realizados o los flujos de retorno suplen o igualan los costes del proceso para el país y sus protagonistas?

Por otro lado, a pesar de las hipotéticas contribuciones económicas, políticas, sociales y culturales ¿hasta qué punto se puede hablar de los beneficios del retorno cuando consideramos mayoritariamente a población no más joven, relativamente poco cualificada, muchas veces sin garantías económicas o de previsión social que les permita recomenzar sus vidas en su tierra natal? ¿De qué desarrollo podemos hablar cuando nos referimos a población que a veces regresa en condiciones peores de las que tenía antes de su salida? ¿No se trataría, también en este caso, de beneficios puros para los países receptores de población? ¿Los mismos no recibieron, en efecto, a población joven, económicamente activa y fundamental para el crecimiento de sus economías y mantenimiento de sus sistemas de pensiones? ¿Qué devuelven a los países de origen después de la crisis económica y de que sus necesidades de población disminuyeron? Los estudios que consideran el vínculo entre migraciones y desarrollo hasta la fecha se han centrado en analizar el caso ecuatoriano o el de los países en vía de desarrollo, pero existen lagunas a la hora de comprender de manera más exhaustiva los beneficios aportados por esta migración para las economías y sociedades de las naciones receptoras.

Siguiendo este razonamiento ¿en qué medida se puede hablar de desarrollo sin considerar los costes materiales y simbólicos que acarrea la emigración y el retorno para sus protagonistas, familiares y localidades de origen? ¿Es que acaso se debe pensar en el desarrollo -en sus diversas acepciones- como objetivo *per se*, es decir, a cualquier precio? En línea con algunas de las aportaciones más recientes sobre el fenómeno,

consideramos necesario indagar las percepciones de los migrantes frente a elementos como su bienestar, pérdida de estatus o formación, inconformidades y problemáticas de otra índole asociadas al desplazamiento entre un país y otro. En efecto, la migración, con independencia de sus motivaciones, no es por sí sola un hecho positivo y para comprender sus significados es preciso captar los juicios que sobre la misma manifiestan los migrantes.

Para dar cuenta de la variedad de casos y valoraciones es menester, asimismo, examinar la diversidad de impactos que el fenómeno puede asumir en función de aspectos como el género, la clase social o la pertenencia étnica de sus protagonistas. Considerando el retorno como una nueva experiencia migratoria (por lo menos al inicio), más que la mítica vuelta a casa, se hace también indispensable estudiar las estimaciones de los ecuatorianos retornados y sus descendientes. De hecho, si partimos de la idea que el bienestar colectivo está intrínsecamente vinculado al bienestar individual ¿cómo podemos medir las aportaciones de estos grupos de población al progreso de Ecuador sin conocer los costes y beneficios que para ellos causan la emigración, el retorno e incluso la inmigración cuando se trata de sus descendientes nacidos fuera del país?

A su vez, además de realizar estudios de carácter micro que analicen detalladamente las aportaciones de la emigración y el retorno en los territorios de origen, es indispensable también conocer los posibles impactos para el desarrollo que se producen al margen de políticas públicas nacionales o locales. ¿Cuál ha sido, por ejemplo, el impacto de los retornados que no se han acogido a planes del Gobierno central o a propuestas locales? Partiendo de la evidencia que el retorno no es un fenómeno asociado únicamente a crisis o problemáticas en los países de permanencia: ¿cuáles han sido los resultados sobre la economía y la sociedad nacional provocados por los retornados con o sin estudios superiores antes de la crisis? ¿Es posible, por otro lado, predecir los efectos del futuro retorno, provocado por factores como la voluntad de transcurrir los últimos años de vida en la patria de origen o la ausencia de alternativas frente al desempleo y la pobreza en destino?

De igual modo, vale la pena conocer ¿qué ocurre en los territorios con políticas formales a favor del desarrollo y con intervención de la cooperación internacional y cómo cambian los efectos de la emigración y el retorno en su ausencia? El trabajo de las

organizaciones internacionales o agencias de cooperación, a favor de la inclusión del vínculo entre migración y desarrollo en las agendas de desarrollo nacionales y locales, es extremadamente activo y merece reflexiones profundas. Los logros alcanzados por estos entes en las provincias de Pichincha, Azuay, Loja y Cañar son solo algunos ejemplos. En otra orden, investigaciones sobre el impacto de proyectos como la Iniciativa Conjunta de Migración y Desarrollo y programas de menor escala pueden ofrecer aportaciones preciosas sobre el tema, así como permitirnos diseñar propuestas más adecuadas a las realidades de cada comunidad.

En el caso ecuatoriano, el retorno es un fenómeno que requiere con urgencia estudios de tipo cualitativo y cuantitativo que nos permitan comprender las especificidades del proceso, el perfil, volumen y aspiraciones de sus protagonistas, así como sus principales impactos en diversas escalas. En este sentido, es fundamental indagar acerca de la naturaleza de los efectos de la migración de retorno. ¿El regreso a casa de los ecuatorianos cambia realmente algo para el país o para los territorios de origen de la emigración? ¿Todo lo que hacen, piensan y creen los retornados es positivo, innovador y debe ser acogido? ¿El retorno puede solo contribuir al desarrollo o también limitarlo y ser indiferente para el mismo? ¿Cuáles son las incidencias del retorno sobre fenómenos como el aumento de la desigualdad social, el desempleo, las relaciones económicas y comerciales en el país o la convivencia entre personas de distinto género, clase social o grupo étnico?

Asimismo, cabe contemplar con más atención algunas de las dudas expresadas por los migrantes sobre las definiciones oficiales del retorno. ¿Se puede ser, por ejemplo, retornado toda la vida o el proceso tiene límites formales? ¿Los retornados son simplemente ecuatorianos de vuelta a casa o personas con múltiples identidades y pertenencias? ¿Qué pasa con quienes poseen doble o triple ciudadanía? ¿Qué ocurre en el caso de sus descendientes? ¿Si su desplazamiento no es efectivamente un retorno, se puede hablar de descendientes de ecuatorianos de regreso a su país, o habría que considerar a este fenómeno como una inmigración específica de ciudadanos españoles, italianos o estadounidenses de padres ecuatorianos? ¿Cuál es y cuál será la relación de este colectivo de población con Ecuador y sus otros países? ¿Forman ellos también parte de la diáspora española, italiana o norteamericana en el país? En ese caso, ¿sus posibles recursos y contribuciones favorecerán al desarrollo de ambos países?

En otro orden de ideas, urgen estudios que capten las especificidades de los ecuatorianos en el exterior y sus descendientes. Sería importante conocer, por ejemplo, ¿cuál es el impacto de las acciones de los que en nuestro trabajo hemos denominado como “embajadores simbólicos” del país? Es decir, de miembros destacados de la diáspora ecuatoriana que promueven sin mandatos y beneficios oficiales las virtudes del país en el exterior. ¿En qué medida la promoción que hacen del país, sus redes de conocimientos y contactos pueden o podrían ser benéficas para su sociedad de origen? Por otro lado, ¿quiénes son, cuál es su perfil y qué es lo que los empuja a trabajar por Ecuador? ¿Todos los ecuatorianos son igualmente transnacionales? Es evidente que no, pero ¿qué es lo que genera las diferencias y asimetrías de poder entre quienes forman activamente parte de la diáspora y sus actividades, beneficiándose muchas veces de ellas y quienes, por el contrario, permanecen al margen? A su vez, ¿cuáles son los factores que determinan el desinterés por la suerte del país natal?

¿Qué alimenta, al contrario, el activismo de los expatriados? ¿Dicho activismo está relacionado con factores como el bienestar económico, el género, la etnia de pertenencia o el nivel de cualificación de los emigrantes? ¿Es tal vez la necesidad de reconocimiento público, el amor, el sentido de deber hacia su patria o simplemente la necesidad de permanecer vinculado a sus orígenes, quizá para disminuir el malestar de estar lejos de casa? ¿Cómo estas causas cambian cuando se trata de descendientes de ecuatorianos, muchas veces nacidos en el país de residencia de sus padres y, por lo tanto, ciudadanos de otros Estados, además de ecuatorianos por nacimiento? En nuestro trabajo hemos ilustrado algunas diferencias en las organizaciones de migrantes y descendientes de ecuatorianos en España e Italia, pero es preciso comprender las particularidades de cada destino de la diáspora. Al respecto valdría la pena responder ¿en qué medida los discursos y acciones de las organizaciones de migrantes se han visto influenciados por la intervención de Alianza País y por las fórmulas a favor de la emigración desarrolladas durante sus gobiernos? Además, cabría conocer con más detalles ¿qué ocurre cuando las ideologías de las organizaciones de migrantes y descendientes de ecuatorianos no están formalmente alineadas con las del grupo político en el poder en Ecuador? ¿Sus acciones se apoyan igualmente, o por el contrario, se limitan o ignoran como hemos comprobado en algunos casos? ¿Cuál será el desarrollo futuro de estas relaciones?

Las acciones promovidas por el Estado ecuatoriano son incomprensibles, por otro lado, si no se toma en cuenta el papel y las políticas adoptadas por los países receptores

de población inmigrante frente al transnacionalismo impulsado por el país de origen. Así, en los estudios sobre la migración ecuatoriana y en otras investigaciones que adopten como lente teórica el transnacionalismo promovido por los Estados, es hora de examinar detenidamente el rol ejercido por los principales países de acogida en todo este proceso. ¿Qué papel juegan en la práctica Estados de inmigración como España, Italia, Estados Unidos, Chile o Venezuela? ¿Permiten simplemente, limitan o tal vez estimulan el transnacionalismo fomentado por el Estado ecuatoriano? ¿Algunos interpretan estas acciones como un desafío a su soberanía, a su territorio o a su capacidad de generar ciudadanía? ¿Cuáles son las diferencias entre las repuestas de un país y otro? ¿Cambian con el tiempo y si lo hacen por qué se modifican? ¿Las cosas son más fáciles cuando se trata de países “amigos”? ¿La permisividad política es acaso una cuestión de “confianza entre gobiernos”? A su vez, cabe también preguntarse ¿en qué medida la política de emigración ecuatoriana ha influenciado las políticas migratorias y la política nacional de los países de acogida de la diáspora? ¿Qué pasa en el caso de descendientes de ecuatorianos? A pesar de sus documentos formales ¿serán siempre vistos con sospecha o como ciudadanos con múltiples lealtades? ¿En el futuro cabrá considerarlos como ciudadanos plenos, semiextranjeros o tal vez como ítalo-ecuatorianos, hispano-ecuatorianos o ecua-americanos?

En el caso particular de España, vale la pena intentar responder ¿por qué el país ha concentrado la mayor parte de las políticas formuladas por Ecuador para los emigrantes? La importancia de España para la política exterior ecuatoriana, en razón del número de expatriados allí residentes y de las oportunidades que el país ibérico supone como “puerta de entrada” hacia Europa es explícita desde la concepción del Plan Nacional de Política Exterior 2006- 2020. Pero, ¿por qué algunos planes para la diáspora se han realizado únicamente en España? ¿Cuáles son las especificidades de la comunidad ecuatoriana allí residente o de las organizaciones de migrantes ecuatorianos y sus descendientes en el país? ¿Son tal vez más poderosas y efectivas que las de Italia, Estados Unidos, Chile o Venezuela? ¿Todo puede reducirse a la idea de que se han hecho más cosas en España por el número de votos que allí se concentra o porque los ecuatorianos residentes en el país han experimentado las consecuencias más graves de la crisis económica? Del mismo modo, se requieren análisis específicos de las comunidades de expatriados por países, incluyendo también a los nuevos destinos de la emigración ecuatoriana.

Al mismo tiempo, es preciso rescatar aquí las reflexiones sobre los límites del transnacionalismo. Son indispensables estudios futuros que den cuenta de la evolución de las relaciones entre el Estado ecuatoriano y la diáspora nacional. Así, próximamente habrá que responder ¿hasta cuándo los descendientes de ecuatorianos mantendrán o querrán efectivamente mantener vínculos con el país de origen de sus padres?; ¿qué significados asume y asumirá para ellos el derecho al voto extraterritorial, la representatividad en la Asamblea Nacional, las posibles visitas presidenciales o las políticas de fomento del retorno? Desde un punto de vista complementario, cabe cuestionar ¿hasta qué punto la Constitución de Montecristi y la política de emigración esencializan la nacionalidad y el ser ecuatorianos? ¿Hasta dónde Ecuador representa una fuente de ciudadanía para los descendientes de ecuatorianos y si es así, cuándo, cómo y por qué ellos quieren efectivamente ser también ciudadanos del país de origen de sus padres? En oposición, es menester explicar también ¿en qué medida el Estado ecuatoriano entiende las identidades múltiples y ofrece respuestas adecuadas para garantizarlas? ¿Qué significa, a este respecto, promover en el exterior actividades para “jóvenes migrantes ecuatorianos”,<sup>240</sup> cuando la población de referencia ha nacido mayoritariamente fuera del país o mantiene con Ecuador una relación poco más que simbólica?

Por otro lado, los estudios sobre la emigración en el caso ecuatoriano y el de otros países, también deben prestar atención a los canales de expresión de los emigrantes y a aquellos diseñados concretamente por los Estados para promover los lazos entre los expatriados y el país de origen. Las redes sociales, por ejemplo, se han convertido en un vehículo privilegiado de apoyo u oposición hacia la política nacional, así como de preservación de la identidad ecuatoriana o de la memoria histórica de la emigración. Para los descendientes de ecuatorianos constituyen, asimismo, una fuente primaria de aproximación hacia el país de origen de sus padres. Otros medios de comunicación, la formación de nuevas organizaciones de acción social o el diseño de productos informativos específicos como documentales, reportajes o programas temáticos por parte del Estado para este grupo de población, constituyen también un campo de investigación fértil. No menos importante es, además, el desarrollo de políticas y

---

<sup>240</sup> Nos referimos concretamente al antes mencionado taller de verano sobre el Modelo del Buen Vivir, realizado en Roma en 2015. El cartel y la publicidad oficial del programa subrayaba, en efecto, que el mismo estaba dirigido a “jóvenes migrantes ecuatorianos”.

acciones simbólicas específicas dentro y fuera del país, por parte de los gobiernos locales de estas poblaciones.

En esta línea, otro fructífero tema de investigación son las relaciones entre migración y política exterior. Como pudimos ver a lo largo de nuestro trabajo, el Estado ecuatoriano ha jugado un papel muy activo a nivel regional e internacional en la promoción de los derechos de los migrantes y en el posicionamiento de los principios de ciudadanía universal y desarrollo humano de las migraciones. Sus posturas han influenciado la adopción de planes que se fundamentan en estas premisas a nivel regional y han alimentado los posicionamientos regionales en espacios de discusión como el Fórum Global de Migración y Desarrollo. Con todo, tras los cambios en el panorama migratorio del país que han visto una reducción de los flujos de salida y la prevalencia progresiva de enfoques más restrictivos respecto al ingreso o permanencia en el territorio nacional, valdría la pena conocer si la actuación ecuatoriana se mantendrá teniendo los mismos fundamentos o si, por el contrario, cambiará -como parece estar ocurriendo- a favor de posturas más basadas en presupuestos realistas.

En relación al desarrollo futuro de la política de emigración, existen señales que nos permiten pensar en una progresiva limitación de acciones o, por lo menos, una reducción significativa y mayor especialización de las mismas. El contexto aquí estudiado ha sido extremadamente favorable en términos políticos, sociales y económicos para la emigración, pero ¿hasta qué punto la inversión estatal en relación a este tema es sostenible? ¿Qué ocurrirá en un contexto de profundización de la actual crisis económica o en un escenario de Gobiernos con visiones menos celebratorias del papel de los emigrantes? La transformación de la política migratoria, tras el fin de la SENAMI y su reconversión en Viceministerio de Movilidad Humana, ha reforzado la acción estatal en el exterior y está permitiendo, además de la formulación de respuestas particulares según las problemáticas de cada grupo, una mayor atención hacia esferas como la promoción cultural y artística de Ecuador, el fomento de la formación entre los miembros de la diáspora y el cultivo de las relaciones con sus integrantes más destacados, principalmente en términos económicos, artísticos o empresariales. De manera complementaria, la disminución progresiva de las remesas, pese a las ligeras recuperaciones deja predecir un escenario en el que las políticas que vinculen la emigración al desarrollo nacional, siempre que existan, tendrán por meta las



contribuciones de la diáspora y sus posibles aportaciones en términos de inversiones económicas o transferencia de conocimientos y tecnología.

Un elemento de extrema importancia para el desarrollo futuro de medidas a favor de esta población es el conocimiento real de sus características y metas. Nuestro análisis ha mostrado que el Estado ecuatoriano conoce relativamente poco a sus emigrantes y descendientes y que, cuando lo hace, con frecuencia posee una visión “idealizada” o no suficientemente real de los mismos. El diseño de proyectos que requieren inscripciones online y ofrecen formación virtual para personas que muchas veces poseen distintos grados de analfabetismo digital, o el énfasis puesto sobre el retorno, cuando la mayoría de la población emigrante y sus descendientes ha decidido permanecer en sus países de residencia, son solo dos ejemplos claros de dicho desconocimiento. El diseño de políticas públicas a favor de la emigración y el retorno requiere, asimismo, la participación de personas realmente capacitadas sobre las especificidades y problemáticas de la movilidad humana. Más que llamadas masivas de retorno a la “patria” o la promesa de ayudas financieras, los ecuatorianos fuera del país, sus descendientes y quienes han vuelto a casa, requieren respuestas efectivas, diferenciadas y adaptadas a sus realidades. Las mismas implican tanto el reconocimiento de sus titulaciones y habilidades obtenidas en el exterior como nuevas oportunidades de formación en el país y créditos para recomenzar sus vidas en sus localidades de origen.

Es fundamental, por otro lado, asegurar la transparencia de las políticas estatales ofrecidas hacia el fenómeno aquí analizado. Los resultados y evaluaciones de todos los programas implementados deben ser divulgados ampliamente y objeto de discusión por parte de la ciudadanía. Preguntas como ¿qué criterios se utilizan para financiar políticas a favor de los emigrantes?; ¿por qué se decide dar continuidad a una política y en otros casos acabar con su financiación? o ¿cuáles son las consecuencias de cada programa? no pueden quedar sin respuestas. En efecto, la admisión de errores y la corrección de los mismos no hacen, sino enriquecer, la creación de respuestas públicas hacia el fenómeno. Es urgente, a la par, garantizar diálogos y consultas permanentes con los expatriados y retornados que incorporen diversas visiones y que trasciendan, en consecuencia, la sola postura gubernamental.

Otra interesante esfera de análisis es la posición actual y futura de la sociedad ecuatoriana frente a las acciones promovidas por el Estado a favor de los ecuatorianos

en el exterior. La experiencia del programa de retorno de maestros o el Plan Tierras ha mostrado, por ejemplo, que el apoyo frente a políticas que promueven el regreso a casa con ventajas para quienes viven fuera del país, no siempre es unánime. La opinión pública frente a fenómenos como el voto extraterritorial, la representatividad que los emigrantes tienen en la Asamblea Nacional o los programas que les benefician tampoco es siempre favorable.

En Ecuador, frente a la masiva publicidad de los programas gubernamentales en provecho de los emigrantes y retornados, hay quien cuestione los aparentes “privilegios” de los que gozan estos ciudadanos, aun participando esporádicamente de la vida nacional y contribuyendo tributariamente menos respecto a quienes viven en el país. Tampoco se entiende, el por qué pidan políticas específicas y no vuelvan a vivir y trabajar como “el resto de los ecuatorianos”. Por otro lado, la pérdida de importancia en términos cuantitativos de la salida de población y el aumento paralelo de fenómenos como la inmigración y el refugio han restado protagonismo a la emigración como problemática generalizada. Dichos elementos, junto a la inexistencia de formaciones políticas que abanderen la emigración en medida semejante a Alianza País, dejan entrever que en el futuro las bases en las que se fundamenta la política de emigración se debilitarán todavía más y necesitarán de nuevas narrativas para garantizar su razón de ser.

En lo relativo a la prevención de la emigración y a las acciones para combatir a la trata y al tráfico de personas, cabe realizar estudios que distingan ¿hasta qué punto dichas medidas son meramente “preventivas” y cuándo se convierten en formas de limitación o represión de la libertad de desplazamiento de los individuos? En paralelo, se debe comprender ¿en qué medida las dificultades burocráticas frente al desplazamiento o la falta de condiciones económicas inciden sobre la manutención de bajos niveles de emigración? No menos interés merecen también los impactos específicos de la emigración realizada en condiciones irregulares, tanto para sus protagonistas, como para los territorios de origen y el país. ¿Qué efectos provoca este tipo de desplazamiento en términos económicos, políticos y sociales? ¿Cómo cambian esos impactos cuando se trata de menores de edad y adolescentes? Por último, más allá de las campañas disuasivas, cabe comprender las motivaciones -al margen de la voluntad de reunificación familiar- que empujan a estos colectivos a salir del país y sus

demandas, así como las posibilidades que tiene el Estado ecuatoriano de ofrecer respuestas adecuadas ante las mismas.

Finalmente, parafraseando a Sayad (2010), pensar la emigración implica pensar el Estado, pero entender la migración solo estudiando uno de sus lados, supone repetir uno de los errores más frecuentes de los analistas del fenómeno y no dar cuenta de la complejidad que el mismo encierra. Por ello, nuestra contribución merece ser complementada por estudios que examinen de manera exhaustiva las particularidades de la política de inmigración nacional y de los posibles vínculos entre esta y el desarrollo del país. Es fundamental, por lo tanto, conocer los impactos de la migración Sur-Sur sobre el territorio nacional, y especialmente de los flujos mayoritarios constituidos por personas provenientes de países vecinos en calidad de inmigrantes, refugiados o ciudadanos en tránsito. Muchos de ellos poseen notables niveles de formación y contribuyen con sus recursos e ideas a diversificar la economía nacional y a enriquecer política, social y culturalmente a la sociedad ecuatoriana, principalmente en ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca o en las zonas de frontera. Es también necesario estudiar las consecuencias de los flujos Norte-Sur, compuestos por jubilados, profesionales y otros perfiles, asentados principalmente en provincias específicas de Ecuador como Azuay, Pichincha o Guayas. Puesto que dichas corrientes residen de forma mayoritaria en las principales urbes del país y en localidades concretas cabría también indagar, más allá de la política nacional, las respuestas que las administraciones de estos entes locales formulan para enfrentar sus desafíos.

## ANEXOS

### 1. Guión de temas tratados en las entrevistas semiestructuradas.

#### **La política de emigración ecuatoriana en el periodo 2007-2014:**

##### *Orígenes y actualidad:*

- Historia. Características. Narrativas. Funcionamiento. Enfoques. Semejanzas y diferencias con medidas de administraciones anteriores. Influencias regionales y globales. Vínculos con la política exterior.

##### *Actores, actividades y funcionamiento de la política de emigración:*

- Presidente de la República. Asambleístas por la circunscripción exterior. Ecuatorianos en el exterior y retornados (organizaciones de migrantes y descendientes de migrantes). Ex SENAMI/Viceministerio de Movilidad Humana. Embajadas y consulados. Ministerios y otros órganos públicos. Organismos internacionales. Entidades de la sociedad civil (ONGs, academia, etc.). Organizaciones internacionales. Otros actores participantes.

##### *Prácticas de las relaciones entre el Estado, la diáspora ecuatoriana y la migración de retorno:*

- Extensión de derechos. Reformas legislativas e institucionales. Discursos. Actividades simbólicas. Productos mediáticos. Visitas al exterior. Procesos de rendición de cuentas. Encuentros con los expatriados y retornados. Eventos festivos o de otra índole. Otras acciones a favor de los expatriados y de los ciudadanos de retorno.

##### *El vínculo entre emigración y desarrollo:*

- Actores. Discursos. Proyectos, programas e iniciativas a favor de las remesas, del codesarrollo, del retorno, de la migración cualificada y de las contribuciones de la diáspora. Funcionamiento de dichas medidas, beneficiarios, países de ejecución y resultados.

## LISTA DE DOCUMENTOS ANALIZADOS

### CONSTITUCIONES, LEYES, CÓDIGOS Y RESOLUCIONES

Asamblea Nacional (1998): *Constitución Política de la República del Ecuador de 1998*, Quito: AN.

\_\_\_\_\_ (2008): *Constitución Política de la República del Ecuador de 2008*, Quito: AN.

\_\_\_\_\_ (2010): *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Quito: AN.

\_\_\_\_\_ (2010): *Ley Orgánica de Educación Superior*, Quito: AN.

\_\_\_\_\_ (2010): *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, Quito: AN.

\_\_\_\_\_ (2011): *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero*, Quito: AN.

\_\_\_\_\_ (2011): *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*, Quito: AN.

\_\_\_\_\_ (2012): *Ley Orgánica para la Regulación de los Créditos para Vivienda y Vehículos*, Quito: AN.

\_\_\_\_\_ (2014): *Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999*, Quito: AN.

\_\_\_\_\_ (2014): *Código Orgánico Monetario y Financiero*, Quito: AN.

\_\_\_\_\_ (2014): *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*, Quito: AN.

\_\_\_\_\_ (2014): *Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal*, Quito: AN.

IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social) (2014): *Resolución N°.CD.467. Reglamento de Afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Personas sin Relación de Dependencia o Independientes y Ecuatorianos Domiciliados en el Exterior*, Quito.

SECAP. Resolución N°. SECAP-DE-058-2011. “*Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, SECAP*”. Disponible en:  
[http://www.secap.gob.ec/Ley\\_de\\_Transparencia/Estructura\\_Organica/Estatuto\\_SECAP.pdf](http://www.secap.gob.ec/Ley_de_Transparencia/Estructura_Organica/Estatuto_SECAP.pdf)  
(13/11/2014).

### DECRETOS Y NORMATIVA SOBRE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

Congreso Nacional. Codificación a la Ley de Migración, 2005-006, en *Legislación de Migración y Extranjería*, Quito: CEP, 2014.

\_\_\_\_\_ Codificación de la Ley de Extranjería, 2004-023, en *Legislación de Migración y Extranjería*, Quito: CEP, 2014.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; Secretaría Nacional del Migrante; Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2009): *Convenio entre el Ministerio de*

*Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, la Secretaría Nacional del Migrante y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la coordinación del proceso de afiliación voluntaria de las y los ecuatorianos en el exterior. Quito.*

Presidencia de la República del Ecuador. Decreto Supremo 1900 de 1971. *Reglamento a la Ley de Migración*, en *Legislación de Migración y Extranjería*, Quito: CEP, 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto Ejecutivo N°2378-B de 2002. “Creación del Programa de Ayuda, Ahorro, e Inversión para los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias”, en *Legislación de Migración y Extranjería*, Quito: CEP, 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto Ejecutivo N° 1823 de 2006. “Aprobación y promulgación del Plan Nacional para combatir la Trata de personas, Tráfico ilegal de migrantes, Explotación sexual laboral y otros modos de explotación, pornografía infantil y corrupción de menores”. Disponible en: <http://www.hsph.harvard.edu/population/trafficking/ecuador.traf.06.doc>. (18/12/2014).

\_\_\_\_\_. Decreto Ejecutivo N°150 de 2007. “Creación de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI)”, en *Legislación de Migración y Extranjería*, Quito: CEP, 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto Ejecutivo N° 802 de 2007. “Funciones y Competencias de la SENAMI”, en *Legislación de Migración y Extranjería*. Quito: CEP, 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto Ejecutivo N° 132 de 2009. “Disposiciones sobre el Ingreso, Permanencia y Salida del Ecuador de los Ciudadanos que mantienen la Doble Nacionalidad, de Conformidad con la Constitución de la República”, en *Legislación de Migración y Extranjería*, Quito: CEP, 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto Ejecutivo N° 680 de 2011 “Estructura de Capacitación y Formación Profesional. Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/98212/116790/F1916816048/ECU98212.pdf> (13/11/2014).

\_\_\_\_\_. Decreto Ejecutivo 821 de 2011. “Sustitución y reforma del Decreto Ejecutivo 1397 sobre la creación del Bono para la persona migrante”, en *Legislación de Migración y Extranjería*, Quito: CEP, 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto Ejecutivo 888 de 2011. “Normas Generales para la importación de menaje de casa y equipos de trabajo, por parte de personas migrantes que retornan a establecer su domicilio permanente en el Ecuador”, Disponible en: [http://www.aduana.gob.ec/files/pro/leg/res/Decreto\\_888\\_2011.pdf](http://www.aduana.gob.ec/files/pro/leg/res/Decreto_888_2011.pdf) (18/12/2014).

\_\_\_\_\_. Decreto Ejecutivo 1182 de 2012. “Reglamento para la aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio establecido en el artículo 41 de la Constitución de la República, las Normas Contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967”, en *Legislación de Migración y Extranjería*, Quito: CEP, 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto Ejecutivo N° 20 de 2013. “Transformación de la Secretaría Nacional del Migrante en Viceministerio de Movilidad Humana”, en *Legislación de Migración y Extranjería*, Quito: CEP, 2014.

SENAMI. Resolución SENAMI 0002-09. “Reforma y codificación del reglamento que establece las características y el procedimiento de la repatriación de cadáveres de ecuatorianos fallecidos en el exterior hasta tanto se contrate un sistema de cobertura permanente”, en *Legislación de Migración y Extranjería*, Quito: CEP, 2014.

---

Resolución SENAMI-47-2011. “Reglamento de Apoyo a Inversiones Productivas de las Personas Migrantes Ecuatorianas” en *Legislación de Migración y Extranjería*, Quito: CEP, 2014.

## DISCURSOS PRESIDENCIALES

Presidencia de la República (2007): *Discurso de Posesión del Presidente Rafael Correa*, 15/07/2007. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/2007-01-15-Discurso-Posesi%C3%B3n-Presidencial-Mitad-del-Mundo.pdf> (12/06/2013).

---

(2007): *Discurso del Presidente Rafael Correa en Rendición de Cuentas de la Agenda Social*, 27/07/2007. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/11/2007-07-27-Discurso-Rendici%C2%A2n-de-Cuentas-de-la-Agenda-Social.pdf> (12/06/2013).

---

(2009): *Discurso del Presidente Rafael Correa durante la posesión presidencial*, 10/08/2009. Disponible en: [http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/10-10-09-Discurso\\_posesion\\_Presidencial.pdf](http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/10-10-09-Discurso_posesion_Presidencial.pdf) (12/06/2013).

---

(2012): *Discurso del Presidente Rafael Correa en el Encuentro Empresarial Ecuador-España*, 05/10/2012. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/01/2012-10-04-EcuadorEspana.pdf> (12/06/2013).

---

(2013): *Discurso del Presidente Rafael Correa en el Encuentro con Migrantes Ecuatorianos en Madrid*, 19/04/2013. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/06/2013-04-19-REUNI%C3%93N-CON-MIGRANTES-EN-MADRID.pdf> (22/09/2013).

---

(2014): *Conferencia Magistral del Presidente Rafael Correa al recibir el Doctorado Honoris Causa por la Universidad de Barcelona*. “El desarrollo como proceso político: el caso de Ecuador”, Barcelona, 23/04/2014. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/2014-04-23-Conferencia-Magistral-Barcelona.pdf> (07/10/2014).

## PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS ESTATALES

Alianza País (2006a): *Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011*. Propuesta en construcción colectiva. Documento inédito.

Alianza País (2006b): *Política de Migración*. Documento inédito.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2007): *Política Migratoria Ecuatoriana*, Quito: MRECI.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2014): *Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (ANIMHU) 2013-2017*, Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana-SENPLADES.

SENAMI (Secretaría Nacional del Migrante) (2007): *Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010*, Quito: SENAMI.

---

(2007): *Informe de Rendición de Cuentas 2007-2010*, Quito: SENAMI.

\_\_\_\_\_ (2008): “Sistema de Promoción y Apoyo del Talento Humano Ecuatoriano en el Exterior”. Disponible en: [http://www.senami.gob.ec/lainstitucion/documentacion-senami/cat\\_view/58-programas-y-proyectos/69-apoyo-a-estudiantes-y-profesionales-en-el-extranjero.html](http://www.senami.gob.ec/lainstitucion/documentacion-senami/cat_view/58-programas-y-proyectos/69-apoyo-a-estudiantes-y-profesionales-en-el-extranjero.html) (15/04/2011).

\_\_\_\_\_ (2011): *Anuario 2010 de Casas Ecuatorianas en el Exterior*. Quito: SENAMI.

\_\_\_\_\_ (2013): *Evaluación Programa “El Cucayo”*, Quito: SENAMI.

SENESCYT (Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación) (2011): “Programa Prometeo”. Disponible en: <http://prometeo.senescyt.gob.ec/portal/es/web/prometeo/inicio> (28/07/2011).

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador) (2007): *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la Revolución Ciudadana*. Quito: SENPLADES.

\_\_\_\_\_ (2009) *Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Nacional e Intercultural*. Quito: SENPLADES.

\_\_\_\_\_ (2013) *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Todo el Mundo mejor*. Quito: SENPLADES.

## PUBLICACIONES OFICIALES DE ÓRGANOS PÚBLICOS.

Consejo Nacional Electoral (CNE): *Atlas Electoral del Ecuador 2009-2014*, Quito: CNE.

Defensoría del Pueblo (2011): *Ecuatorianas y Ecuatorianos en España. Crisis Hipotecaria y Derechos Humanos*. Quito: Defensoría del Pueblo.

IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social) (2014): “Informe de Rendición de Cuentas 2014”. Disponible en: <https://www.iesg.gob.ec/documents/10162/3780216/2015+04+01+Rendicion+de+cuentas+v3.pdf> (30/04/2015).

MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social) (2011): *Informe de rendición de cuentas 2007-2010*, Quito: MCDS.

\_\_\_\_\_ (2013): *Informe de rendición de cuentas 2012*, Quito: MCDS.

\_\_\_\_\_ (2014): *Informe de rendición de cuentas 2013*, Quito: MCDS.

\_\_\_\_\_ (2015): *Informe de rendición de cuentas 2014*, Quito: MCDS.

MIDUVI (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda) (2014): Folleto Informativo sobre el Bono de la Vivienda para la persona migrante, Quito: MIDUVI.

\_\_\_\_\_ (2015): *Informe de rendición de cuentas 2014*, Quito: MIDUVI.

\_\_\_\_\_ (2014): *Informe de rendición de cuentas 2013*, Quito: MIDUVI.

MRECI (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador) (2013): *Revista Diplomacia Ciudadana* n°1, Quito: MRECI.

\_\_\_\_\_ (2013) *Revista Diplomacia Ciudadana* n°2, Quito: MRECI.



MREMH (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana) (2013): *Revista Diplomacia Ciudadana* n° 3, Quito: MREMH.

\_\_\_\_\_ (2013): *Revista Diplomacia Ciudadana* n° 4, Quito: MREMH.

\_\_\_\_\_ (2013): *Revista Diplomacia Ciudadana* n° 5, Quito: MREMH.

\_\_\_\_\_ (2014): *Revista Diplomacia Ciudadana* n° 6, Quito: MREMH.

\_\_\_\_\_ (2014): *Revista Diplomacia Ciudadana* n° 7, Quito: MREMH.

\_\_\_\_\_ (2014): *Revista Diplomacia Ciudadana* n° 8, Quito: MREMH.

\_\_\_\_\_ (2014): *Revista Diplomacia Ciudadana* n° 9, Quito: MREMH.

\_\_\_\_\_ (2014): *Revista Diplomacia Ciudadana* n° 10, Quito: MREMH.

\_\_\_\_\_ (2014): *Revista Diplomacia Ciudadana* n° 11, Quito: MREMH.

\_\_\_\_\_ (2015): *Revista Diplomacia Ciudadana* n° 12, Quito: MREMH.

MREMH (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana) (2014): *Informe de rendición de cuentas 2013*, Quito: MREMH.

\_\_\_\_\_ (2014): *Guía de Servicios Interinstitucionales*, Quito: MREMH.

\_\_\_\_\_ (2014): *Consulado Virtual del Ecuador*, Quito: MREMH.

\_\_\_\_\_ (2014): *Folleto Consulado Virtual*, Quito: MREMH.

\_\_\_\_\_ (2015): *Informe de rendición de cuentas 2014*, Quito: MREMH.

\_\_\_\_\_ (2015): *Ocho años de Diplomacia Revolucionaria*, Quito: MREMH.

SECAP (Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional) (2015): *Informe de Rendición de Cuentas 2014*. Quito: SECAP.

SENESCYT (2015): *Informe de rendición de cuentas. Año Fiscal 2014*. Quito: SENESCYT.

\_\_\_\_\_ (2014): “Resultados Proyecto Prometeo 2014”. Disponible en:  
<http://prometeo.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/02/Logros-febrero-2015.pdf> (22/03/2015).

\_\_\_\_\_ (2015): “Reglamento de Becas para docentes e investigadores expertos de alto nivel en el marco del Proyecto “Becas Prometeo”. Disponible en:  
<http://prometeo.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/07/Reglamento-de-Becas-Prometeo-2015.pdf> (28/05/2015).

SENPLADES (2012): *Folleto Informativo. Transformación de la Matriz Productiva. Revolución Productiva a través del Conocimiento y el Talento Humano*, Quito: SENPLADES.

## OTROS DOCUMENTOS, AUDIOVISUALES Y PÁGINAS WEB CONSULTADAS

ACRA-CCS (*Associazione di Cooperazione Rurale in Africa e America Latina*). “Progetto Rimesse per lo Sviluppo”. Disponible en:

[http://www.acraccs.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=56&Itemid=499&lang=it](http://www.acraccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=499&lang=it) (24/03/2015).

AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional) (2014): “Planes Directores de la Cooperación Española (2001-2004), (2005-2008), (2009-2012), (2013-2016)”. Disponibles en:

[http://www.aecid.es/ES/cultura/Paginas/Publicaciones/Coop\\_Espanola/Plan\\_director/Plan-Director.aspx](http://www.aecid.es/ES/cultura/Paginas/Publicaciones/Coop_Espanola/Plan_director/Plan-Director.aspx) (11/10/2014).

AEI (Alianza para el Emprendimiento y la Innovación). “Proyecto *Start Up Ecuador in Usa*”. Disponible en: <http://aei.ec/web/xp/startup-usa/> (09/10/2014).

Alcaldía de Cuenca (2010): “Ordenanza 292 que Regula y Organiza el Funcionamiento del Sistema de Protección y Desarrollo Integral para las y los Migrantes y sus Familias del Cantón Cuenca”. Disponible en: <http://www.cuenca.gov.ec/?q=node/8995> (08/10/2014).

\_\_\_\_\_ (2014): *Casa del Migrante. Folleto Informativo*, Cuenca: Casa del Migrante.

Asamblea Nacional (2015): “Ximena Peña: Migrantes pueden acceder a fondos para proyectos culturales y artísticos”. Disponible en:

<http://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/36929-ximena-pena-migrantes-pueden-acceder-fondos-para> (18/07/2015).

Associazione Nuovi Profili: “Chi Siamo”. Disponible en: <http://www.nuoviprofili.com/it/about/> (13/10/2014).

AVALUA (Anàlisi i Desenvolupament) (2010): “Evaluación final Proyecto de Codesarrollo Cañar-Murcia”. Disponible en: <http://www.aecid.ec/ecuador/wp-content/uploads/2013/12/Evaluacion-canar-murcia.pdf> (04/10/2014).

Barba, Rubén (1964): “A mi Lindo Ecuador”. Disponible en: <http://usuarios-ecuador.blogspot.com.br/2008/12/vghfghfgh.html> (09/08/2013).

BCC (Banche di Credito Cooperativo) (2014): “Il progetto Microfinanza Campesina”. Disponible en: [http://www.ecuador.bcc.it/template/default.asp?i\\_menuID=8563](http://www.ecuador.bcc.it/template/default.asp?i_menuID=8563) (12/10/2014).

Concejo Metropolitano de Quito (2008): *Ordenanza Metropolitana 0271. De la Promoción, Protección y Garantía de las Personas que Viven en Situación de Movilidad Humana en el Distrito Metropolitano de Quito*, Quito: Concejo Metropolitano de Quito.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM): “Declaración de Quito. IX Conferencia Sudamericana de Migraciones”. Quito, 21 y 22 de septiembre de 2009. Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/Upload/2011330184916declaracion\\_quito\\_CSM.pdf](http://www.comunidadandina.org/Upload/2011330184916declaracion_quito_CSM.pdf) (09/11/2014).

Contraloría General del Estado (2013): *Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). Examen Especial a los Ingresos y Gastos, en el que se incluye el análisis de los contratos de consultoría y la utilización de los recursos administrados por el Fideicomiso denominado Banca del Migrante*, Periodo 1 de enero de 2009 a 18 de julio de 2011, Quito: CGE.

El Mercurio (24/12/2012): “Denuncia que migrantes son víctimas de estafa”. Disponible en: <http://www.elmercurio.com.ec/362206-denuncia-que-migrantes-son-victimas-de-estafas/#.VINUXdIvfiw> (11/11/2014).

El Telégrafo (25/09/2012): “Se valen del Plan Retorno para defraudar al fisco”. Disponible en: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/se-valen-de-plan-retorno-para-defraudar-al-fisco.html> (12/11/2014).

- El Universo (14/02/2012): “Aduana subastará carros de lujo aprehendidos a los migrantes en Plan Retorno”. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2012/02/14/1/1356/aduana-subastara-carros-lujo-aprehendidos-migrantes-plan-retorno.html> (12/11/2014).
- El Universo (26/03/2013): “Regreso a Casa”. Cartas al Director. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2013/03/26/1/1366/regreso-casa.html> (11/11/2014).
- FOMIN (Fondo Multilateral de Inversiones)-Miembro del Grupo BID (Banco Interamericano de Desarrollo). “Proyectos de Remesas”. Disponible en: [http://www.fomin.org/es-es/PORTADA/Conocimiento/DatosdeDesarrollo/Remesas/RemittancesProjects\(es-ES\).aspx](http://www.fomin.org/es-es/PORTADA/Conocimiento/DatosdeDesarrollo/Remesas/RemittancesProjects(es-ES).aspx) (13/09/2014).
- Fondo Ítalo Ecuatoriano (FIE): “Recursos Canje de Deuda-2015”. Disponible en: <http://www.fondoitaloecuadoriano.org/index.php/transparencia/recursos-canje-deuda.html> (14/03/2015).
- \_\_\_\_\_. “Programa de Canje de Deuda por Desarrollo Ecuador Italia, 2003-2012”. Disponible en: <http://www.fondoitaloecuadoriano.org/index.php/publicaciones/publicaciones-fie/publicaciones-fie-2.html> (14/03/2015).
- \_\_\_\_\_. “Evaluación Final Fondo Ítalo-Ecuatoriano”. <http://www.fondoitaloecuadoriano.org/index.php/publicaciones/publicaciones-fie/evaluaci%C3%B3n-final-fie.html> (14/03/2015).
- F-ODM (2013): “Ecuador. Evaluación del F-ODM, estudio de caso”. Disponible en: [http://www.mdgfund.org/sites/default/files/Ecuador\\_Country%20Final%20Evaluation.pdf](http://www.mdgfund.org/sites/default/files/Ecuador_Country%20Final%20Evaluation.pdf) (03/09/2014).
- Fundación Alternativa (2014): *Fundación Alternativa. Memoria Institucional*, Quito: Fundación Alternativa.
- Gobierno de Pichincha (2014): *Unidad de Gestión de Movilidad Humana. Movilidad Humana con Derechos. Folleto Informativo*, Quito: Gobierno de Pichincha.
- \_\_\_\_\_. (2014): *Unidad de Gestión de Movilidad Humana. Informe de la gestión realizada durante 2014*, Quito: Gobierno de Pichincha.
- \_\_\_\_\_. (2013): Gobierno de Pichincha. “Beneficios para migrantes”. Disponible en: <http://www.pichincha.gob.ec/gestion/desarrollo-humano-y-ambiente/inclusion-social/item/135-beneficios-para-migrantes.html> (22/10/2014).
- ISCOD (Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo) de la Unión General de Trabajadores (UGT). “Plan de información en el ámbito municipal sobre los derechos de los trabajadores y trabajadoras migratorias y sus familias”. Disponible en: <http://www.iscod.org/sitio/aintervencion/bancoproyectos.aspx> (30/09/2014).
- La Hora (23/08/2010): “Incautan más carros de lujo entre menajes”. Disponible en: [http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101006997/-1/Incautan\\_m%C3%A1s\\_carros\\_de\\_lujo\\_entre\\_menajes\\_.html#.VINak9Ivfiw](http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101006997/-1/Incautan_m%C3%A1s_carros_de_lujo_entre_menajes_.html#.VINak9Ivfiw) (11/11/2014).
- La Hora (30/12/2012): “Migrantes de una crisis a otra”. Disponible en: [http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101444527/-1/Migrantes\\_de\\_una\\_crisis\\_a\\_otra\\_.html#.VINbTtIvfiw](http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101444527/-1/Migrantes_de_una_crisis_a_otra_.html#.VINbTtIvfiw) (11/11/2014).
- Landívar, Natalia; Macías, Mario; Yulán, Milton (2013): *Monitoreo de Políticas de Tierra y el Derecho a la Alimentación en el Ecuador. Informe 2013*. Quito: Tierra y Vida/FIAN-Ecuador.

- La República (20/07/2014): "Ecologista estadounidense obligado a abandonar Ecuador". Disponible en: <http://www.larepublica.ec/blog/politica/2014/07/20/ecologista-estadounidense-obligado-abandonar-ecuador/> (06/04/2015).
- Ministerio de Turismo. "Proyecto Mi Lindo Ecuador". Disponible en: <http://milindoecuador.com.ec/> (27/03/2014).
- Ministerio de Turismo: "Ministerio de Turismo busca duplicar el número de ingreso de visitantes alcanzados en 2006". Disponible en: <http://www.turismo.gob.ec/ministerio-de-turismo-busca-duplicar-el-numero-de-ingreso-de-visitantes-alcanzada-en-el-2006/> (28/04/2015).
- NRC (Consejo Noruego para Refugiados) (2014): "NRC Regional-Ecuador". Disponible en: <http://www.nrc.org.co/index.php/regionales/ecuador?view=featured> (28/03/2014).
- ONU (1961): "Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas". Disponible en: <http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convencionviena.htm> (24/11/2013).
- \_\_\_\_\_ (1963): "Convención de Viena sobre Relaciones Consulares". Disponible en: <http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convvienaconsulares.htm> (24/11/2013).
- \_\_\_\_\_ (2013): "Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo". Resolución aprobada por la Asamblea General el 3 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/68/4> (12/10/2014).
- Planv (24/07/2014): "La expulsión de Oliver Utne". Disponible en: <http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/la-expulsion-oliver-utne> (10/04/2015).
- Presidencia de la República- Secretaría Nacional de Comunicación del Ecuador (SECOM) (2012): Enlace Ciudadano n° 263 desde Murcia-España. Disponible en: <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano263/> (20/07/2013).
- \_\_\_\_\_ (2012): Rendición de Cuentas del Presidente Rafael Correa en Sevilla, 15/11/2012. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ASNhGEZdNBw> (22/07/2013).
- \_\_\_\_\_ (2012): Rendición de Cuentas del Presidente Rafael Correa en Barcelona, 18/11/2012. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=HbXnpw1g--A> (17/07/2013).
- \_\_\_\_\_ (2013): Enlace Ciudadano n° 318 desde Valencia-España, 20/04/2013. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=HbXnpw1g--A> (17/07/2013).
- \_\_\_\_\_ (2013): Reunión del Señor Presidente Rafael Correa con ecuatorianos en Milán, 18/04/2013. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=3eAfnA8sIqs> (17/07/2013).
- \_\_\_\_\_ (2014): Enlace Ciudadano n° 369 desde Nueva York- Estados Unidos, 12/04/2014. Disponible en: <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano369/> (02/04/2014).
- \_\_\_\_\_ (2014): Enlace Ciudadano n° 371 desde Génova-Italia, 26/04/2014. Disponible en: <http://enlaceciudadano.gob.ec/enlaceciudadano371/> (05/06/2014).
- RETE G2 (Seconde Generazioni): "Chi Siamo". Disponible en: <http://www.secondegenerazioni.it/about/> (13/10/2014).
- SECOM (Secretaría Nacional de Comunicación del Ecuador) - En el Ojo Films (2012): Ecuador desde Adentro. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=iqpu2mKjDa4> (13/12/2013).

- \_\_\_\_\_ (2012): Ecuador desde Afuera: <https://www.youtube.com/watch?v=oi0GAEzXRgQ> (13/12/2013).
- \_\_\_\_\_ (2012): Ecuador del Conocimiento. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=c\\_qcRZkwj04](https://www.youtube.com/watch?v=c_qcRZkwj04) (03/02/2013).
- \_\_\_\_\_ (2014): Radiografía de la Revolución Ciudadana. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ZABccaKXK3Y> (02/02/2014).
- \_\_\_\_\_ (2014): El Milagro Ecuatoriano. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=8pjiAs38UDs> (15/05/2014).
- Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI): “Programas y Servicios”. <http://www.senami.gob.ec/> (11/12/2012).
- USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) (2013): *Ecuador 50 años*, USAID: Quito.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abad, Luis (2008) “Emigración y Desarrollo. Un enfoque desde las condiciones iniciales”, en García Roca, Joaquín y Lacomba, Joan (eds.) *La Inmigración en la Sociedad Española. Una radiografía multidisciplinar*, Barcelona: Bellaterra, pp. 717-750.
- \_\_\_\_\_. (2010): “El impacto de las migraciones en el desarrollo. Reevaluando el alcance del vínculo”, en Lacomba, Joan y Falomir Fernando (eds.) *De las migraciones como problema a las migraciones como oportunidad*, Madrid: La Catarata, pp. 57-99.
- Abella, Manolo y Ducanes, Jeffrey (2007): “¿Es el transnacionalismo un nuevo paradigma para el desarrollo?”, en Castles, Stephen, Delgado Wise, Raúl (coords.) *Migración y desarrollo: Perspectivas desde el Sur*, México: Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 75-86.
- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2013): “El costo humano de la guerra. ACNUR. Tendencias Globales 2013”, Ginebra: ACNUR.
- Acosta, Alberto y López, Susana (2003): “Causas del reciente proceso emigratorio ecuatoriano”, *Cartillas sobre Migración*, n°3, ILDIS/FES.
- Acosta, Alberto; López, Susana y Villamar, David (2004a): “Ecuador: oportunidades y amenazas económicas de la emigración”, en: Hidalgo, Francisco (edit.): *Migraciones. Un juego de cartas marcadas*. Quito: Abya Yala, ILDIS-FES, pp. 259-301.
- \_\_\_\_\_. (2004b): “Ecuador frente a la estampida migratoria”, en Alonso, José (ed.) *Emigración, pobreza y desarrollo*, Madrid: La Catarata, pp. 71-112.
- Acosta, Alberto; López, Susana y Villamar, David (2005): “Las remesas y su aporte para la economía ecuatoriana”, en Herrera, Gioconda; Carrillo, María; Torres, Alicia (eds.) *La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades*, Quito: FLACSO-Ecuador/Plan Migración Comunicación y Desarrollo, pp. 227- 252.
- Acosta, Alberto (2006a): *Impacto de la migración: Remesas de la emigración y su impacto socioeconómico. Una lectura desde la experiencia ecuatoriana*, Quito: UNICEF.
- \_\_\_\_\_. (2006b): *La migración en el Ecuador: oportunidades y amenazas*, Quito: Corporación Editora Nacional.
- \_\_\_\_\_. (2006c): *Breve Historia Económica del Ecuador*, Quito: Corporación Editora Nacional.
- Acosta, Alberto y Egüez, Pilar (2006): *Economía Local y Remesas en América Latina. El caso de Catamayo*, Quito: Mimeo-ILDIS.
- Acosta, Alberto; López, Susana; Villamar, David; Carvajal, Fernando; Pesantez, Blanca; Montero, Gabriela; González, Clementina; Salazar, Richard; Fernández, Juan (2006): *Crisis, migración y remesas en Ecuador: ¿Una oportunidad para el codesarrollo?*, Madrid: CIDEAL-Fundación Asistencia Técnica para el Desarrollo.
- Acosta, Alberto (2008): “La compleja tarea de construir democráticamente una sociedad democrática”, *La Tendencia* n°8, pp., 43-48.
- Acosta, Alberto y Ponce, Javier (2010): “La pobreza en la “revolución ciudadana” o ¿pobreza de revolución?”, *Ecuador Debate*, n° 81, pp. 7-20.

- Acosta, Alberto (2013): "El correísmo. Un nuevo modelo de dominación burguesa" Prólogo, en Álvarez, Freddy; Ávila, Ramiro; Castro, Carlos; Cuvi Juan; Dávalos, Pablo; De la Torre, Carlos; Hidalgo, Francisco; Isch, Edgar; Machado, Decio; Martínez, Esperanza; Martínez, Mateo; Meireles, Monika; Melo, Mario; Muñoz, Francisco; Ospina, Pablo; Oviedo, Atawallpa; Sierra, Natalia; Soliz, Fernanda; Unda, Mario; Vega, Fernando; Villagómez, Gayne; Villavicencio, Arturo (autores) *El correísmo al desnudo*, Quito: Montecristi Vive, pp. 9-21.
- Agnew, John (2005): *Geopolítica. Una re-visión de la política mundial*, Madrid: Trama.
- Aguirre, Carlos (2007): "Immanuel Wallerstein y la perspectiva crítica del <análisis de los sistemas mundo>", *Textos de Economía*, vol. 10, n° 2, pp. 11-57.
- Agunias, Doreen y Newland, Kathleen (2012): *Hoja de ruta para la participación de las diásporas en el desarrollo. Un manual para políticos y profesionales de los países de origen y acogida*, Ginebra-Washington: OIM-MPI.
- Aja, Antonio (2004): *Temas en torno a un debate sobre las migraciones internacionales*. CEMI, Centro de Estudios de Migraciones Internacionales, La Habana-Cuba.
- Alfaro, Yolanda; Hurtado, Francisco; Izaguirre, Lorena (2013): "Informe Ecuador", en Gainza, Patricia (coord.) *Políticas migratorias e integración en América del Sur. Realidad del Acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes*, São Paulo: Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), pp. 257-283.
- Alfaro, Yolanda (2014): "El codesarrollo: políticas de gestión migratoria y su presencia en la región andina", en Herrera, Gioconda (coord.) *El Vínculo entre Migración y Desarrollo a debate. Miradas desde Ecuador y América Latina*. Quito: FLACSO, sede Ecuador: Académie de Recherche et d'Enseignement Supérieur. Commission de la Coopération au Développement: Université Catholique de Louvain: Université de Liège, 2014, pp.125-153.
- Alonso, José (2004): "Emigración y desarrollo. Implicaciones económicas", en Alonso, José (ed.) *Emigración, pobreza y desarrollo*, Madrid: La Catarata, pp. 15-70.
- \_\_\_\_\_ (2011): "Migración internacional y desarrollo. Una revisión a la luz de la crisis". Department of Economic and Social Affairs (DESA), CDP Background Paper, n° 11. Disponible en: [http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp\\_background\\_papers/bp2011\\_11.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_background_papers/bp2011_11.pdf) (13/04/2013).
- Alonso, Pablo y Macías, Alfredo (2015): "An ontological turn in the debate of *Buen Vivir-Sumak Kawsay* in Ecuador: Ideology, Knowledge, and the common", *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, vol. 10, n°3, pp.315-334.
- Álvarez, Soledad (2012): *Estado del arte de los estudios migratorios ecuatorianos*, Quito: FLACSO-Ecuador.
- Álvarez, Soledad y Guillot Sandra (2012): *Entre la violencia y la invisibilidad. Un análisis de la situación de los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos no acompañados en el proceso de migración hacia Estados Unidos*, Quito: SENAMI.
- Ambrosini, Maurizio y Queirolo Luca (2005) (comp.): *I Latinos alla scoperta dell'Europa. Nuove migrazioni e spazi della cittadinanza*, Milano: Franco Angeli.
- Amin, Samir (1990): *Maldevelopment. Anatomy of a Global Failure*, Tokyo: United Nations University Press.

- Amit, Vered (2000): "Introduction: constructing the field", en: Amid, Vered (edit.) *Constructing the Field. Ethnographic fieldwork in the contemporary world*, London: Routledge, pp. 1-18.
- Ammassari, Savina y Black, Richard (2001): "Harnessing the Potential of Migration and return to Promote Development", OIM, Migration Research Series, 5. Disponible en: [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published\\_docs/serial\\_publications/mrs\\_5\\_2001.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/mrs_5_2001.pdf) (09/06/2012).
- Anderson, Benedict (1993): *Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México: FCE.
- Antón, José (2010): "The impact of Remittances on Nutritional Status of Children in Ecuador", *International Migration Review*, vol. 44, nº 2, pp. 269-299.
- Appleyard, Reginald (1992): "International Migration and Development: an Unresolved Relationship", *International Migration Review* vol. 30, 3-4, pp. 251-266.
- Arango, Joaquín (1985): "Las Leyes de las migraciones de E. G. Ravenstein, cien años después", *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 32, pp. 7-26.
- \_\_\_\_\_ (2000): "Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 165, pp. 33-47.
- \_\_\_\_\_ (2003): "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra", *Migración y Desarrollo*, nº 001, pp. 1-30.
- Araujo, Lorena (2009): "El voto a la distancia: entre la legitimación del Estado y el ritual cívico de pertenencia". Tesis de maestría en Ciencias Sociales, Quito: FLACSO-Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (2010): "Estado y voto migrante: una radiografía de la región Andina", *Boletín Andina Migrante* nº 7, pp. 2-10.
- Araujo, Lorena y Eguiguren, María (2009a): *Diagnóstico de la normativa en materia migratoria en la región andina y propuesta técnica de fortalecimiento de la exigibilidad de los derechos de los migrantes andinos*, Red Andina de Migraciones, Fundación Esperanza.
- \_\_\_\_\_ (2009b): "La gestión de la migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos diaspóricos", *Boletín Andina Migrante* nº 3, pp. 2-10.
- Arcentales, Javier (2010): "Políticas migratorias y violaciones a los derechos humanos de las personas inmigrantes en el Ecuador", en Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) (comp.) *Develando el Desencanto. Informe sobre Derechos Humanos. Ecuador 2010*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Abya-Yala, pp. 283-295.
- Arcentales, Javier y Garbay, Susy (2012): *En el país de la ciudadanía universal. Informe sobre Movilidad Humana. Ecuador. 2011*, Quito: Coalición por las Migraciones y el Refugio; AECID; Save the Children.
- Arízaga, Leonardo (2005): "La política del Estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales", en Ponce, Javier (edit.) *Emigración y Política Exterior en Ecuador*. Ediciones Abya Yala, FLACSO, Quito, Ecuador, pp.21-55.
- Avilés, León Pablo (2005): "Reseña Histórica sobre la emigración ecuatoriana a Italia: Situación actual y perspectivas", en Ponce, Javier (edit.) *Emigración y Política Exterior en Ecuador*. Ediciones Abya Yala, FLACSO, Quito, Ecuador, pp. 123-146.



- Awad, Ibrahim (2008): " Migración y desarrollo en un mundo laboralmente globalizado", en García, Joaquín y Lacomba, Joan (eds.) *La inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar*, Barcelona: Bellaterra, pp. 21-27.
- Ayala, Enrique (2013): *II Manual de Historia del Ecuador. Época Republicana*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Azevedo, Viviane y Robles, Marcos (2008): "Desigualdad y focalización geográfica del gasto social: el caso de Ecuador". Working Paper n° 646. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: [http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub\\_id=wp-646](http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=wp-646) (17/03/2011).
- Banco Mundial (BM) (2009): *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional*, VI Edición. Washington. D.C: Banco Mundial.
- Banco Central del Ecuador (BCE) (2013): "Evolución de las Remesas. Informe Nacional". Resumen anual. Disponible en: <http://contenido.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000985> (21/07/2014).
- \_\_\_\_\_ (2014): "Evolución de las Remesas. Informe Nacional". Resumen anual. Disponible en: <http://contenido.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000985> (08/02/2015).
- Battistella, Graziano (2005): "Migraciones Asiáticas y Relaciones Internacionales. Perspectivas de Futuro", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 68, pp. 165-179.
- Basch, Linda; Glick Schiller, Nina; Szanton Blanc, Cristina (1994): *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States*, London: Routledge.
- Bauböck, Rainer (2003): "Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism", *International Migration Review*, vol. 37, n° 3, pp. 700-723.
- \_\_\_\_\_ (2006): "Migración y Ciudadanía", en monográfico "Las políticas migratorias", *Zona Abierta*, 116/117, pp. 135-169.
- \_\_\_\_\_ (2007): "Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting", *Fordham Law Review*, vol. 75, n° 5, pp. 2393-2447.
- \_\_\_\_\_ (2010): "Cold constellations and hot identities: Political theory questions about transnationalism and diaspora", en Bauböck, Rainer y Thomas Faist (eds.) (2010): *Diaspora and Transnationalism. Concepts, Theories and Methods*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 295-322.
- Bauböck, Rainer y Thomas Faist (eds.) (2010): *Diaspora and Transnationalism. Concepts, Theories and Methods*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bauman, Zygmunt (2010): *La globalización: consecuencias humanas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Bhagwati, Jagdish y Hamada, Koichi (1974): "The brain drain, International Integration of markets for professionals and unemployment. A theoretical analysis", *Journal of Development Economics*, n° 1, pp. 19-42.
- Beck, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona: Paidós.

- Benavides, Gina (2008): "Políticas migratorias: De la gestión instrumental/asistencial al reconocimiento de las personas y las garantías de sus derechos", *Diálogos Migrantes*, n° 1, pp. 30-37.
- Benalcázar, Guillermo (2008): "Discursos de la Seguridad Nacional en el Ecuador". Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Quito: FLACSO-Ecuador.
- Benalcázar, Patricio (2009): "El ABC de la Movilidad Humana en la Nueva Constitución de la República del Ecuador", en Saavedra, Luis (edit.) *Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Serie Investigación n° 14, Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, pp. 187-237.
- Bendixen & Associates (2003): "Receptores de remesas en Ecuador. Una investigación del mercado". Quito: Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)-Banco Interamericano de Desarrollo- Pew Hispanic Center (PHC).
- Bertoli, Simone y Marchetta, Francesca (2014): "Migration, Remittances and poverty in Ecuador", *Journal of Development Studies*, vol. 50, n° 8, pp. 1067-1089.
- Bertrand, Catherine y Bourdeau, Laurent (2010): "Research Interview by Skype: a new data collection method", en José Esteves (edit.) *Proceedings of the 9<sup>th</sup> European Conference on Research Methodology for Business and Management Studies*, Madrid: IE Business School, pp. 70-79.
- Blanco, Cristina (2000): *Las Migraciones Contemporáneas*, Madrid: Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_ (2006): *Migraciones: nuevas modalidades en un mundo en movimiento*, Barcelona: Anthropos.
- Blomström, Magnus y Hettne, Björn (1990): *La teoría del desarrollo económico en transición*, México: FCE.
- Boccagni, Paolo (2009): *Tracce transnazionali. Vite in Italia e proiezioni verso casa tra i migranti ecuadoriani*, Milano: Franco Angeli.
- \_\_\_\_\_ (2014): "Making the 'Fifth Region' a real place? Emigrant policies and the emigration-nation nexus in Ecuador", *National Identities*, vol. 16, n° 2, pp. 117-137.
- Boccagni, Paolo y Piperno, Flavia (2010): "Verso una politica di co-sviluppo sociale attraverso le migrazioni: il caso dell'Ecuador e del Perù", Progetto MIDLA (Migración para el Desarrollo de América Latina)", Working paper n° 71, CESPI, OIM, Cooperazione Italiana-Ministero degli Affari Esteri. Disponible en: <http://www.cespi.it/WP/WP%2071%20OIM-Piperno.pdf> (27/04/2011).
- Boccagni, Paolo y Lagomarsino, Francesca (2011): "Migration and the global crisis: new prospects for return? The case of Ecuadorians in Europe", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 30, n° 3, pp. 282-297.
- Boccagni, Paolo y Ramírez, Jacques (2013): "Building Democracy or Reproducing 'Ecuadoreanness'? A transnational Exploration of Ecuadorean Migrants' external Voting", *Journal of Latin American Studies*, vol. 45, n° 4, pp. 721-750.
- Bonilla, Adrián (1996): "Proceso político e intereses nacionales en el conflicto Ecuador-Perú", *Nueva Sociedad*, n° 143, pp. 30-40.
- Boswell, Christina (2007): "Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way", *International Migration Review*, vol. 4, n° 1, pp. 75-100.

- Boyd, Monica y Grieco, Elizabeth (2003): "Women and Migration: Incorporating gender into international migration theory", *Migration Information Source*. Migration Policy Institute. Disponible en: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=106> (08/03/2013).
- Brandi, Maria (2006): "La historia del brain drain", *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, vol. 3, n° 7, pp. 65-85.
- Bresser-Pereira, Luiz (2007): "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo", *Nueva Sociedad*, n° 210, pp.110-125.
- Brettell, Caroline y Hollifield, James (eds.) (2008): *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, New York: Routledge.
- Bretisey, Débora (2014) (edit.): *Poder, políticas e inmigración en América Latina*, Barcelona: Bellaterra.
- Brinkerhoff, Jennifer (2008) (edit.): *Diasporas and Development: Exploring the Potential*, Boulder (Colorado): Lynne Rienner.
- \_\_\_\_\_ (2009): "Diasporas and Conflict Societies: Conflict Entrepreneurs, Competing Interests, or Contributors to Stability and Development". Paper presented at Global Effects and Local Dynamics of Intrastate Conflicts International Workshop, Jerusalem, 17-19 mayo. Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/KFDLP/Resources/461197-1236813885206/Brinkerhoff\\_diasporas-&-post-conflict\\_11-09\\_paper.pdf](http://siteresources.worldbank.org/KFDLP/Resources/461197-1236813885206/Brinkerhoff_diasporas-&-post-conflict_11-09_paper.pdf) (23/04/2012).
- Bustelo, Pablo (1998): *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid: Síntesis.
- Butler, Kim (2001): "Defining Diaspora, Refining a Discourse". *Diaspora: A Journal of Transnational Studies*, vol. 10, n° 2, pp. 189-219.
- Cabannes, Yves (2004): *Migraciones, pobreza urbana y respuestas locales. El caso de Cuenca-Ecuador*. Boston: Harvard University.
- Cachón, Lorenzo y Laparra, Miguel (eds.) (2009): *Inmigración y políticas sociales*, Barcelona: Bellaterra.
- Caguana, Miguel (2008): "Diáspora de Kichwa Cañarís: islotes de prosperidad en el mar de la pobreza", en Torres, Alicia y Carrasco, Jesús (eds.) *Al filo de la identidad: la migración indígena en América Latina*, Quito: FLACSO-UNICEF, pp. 127-146.
- Calero, Carla; Bedi, Arjun; Sparrow, Robert (2009): "Remittances, Liquidity Constraints and Human Capital Investments in Ecuador", *World Development*, n° 37, vol. 6, pp.1143-1154.
- Camacho Gloria y Hernández, Katty (2005): *Cambió mi vida. Migración femenina, percepciones e impactos*, Quito: UNIFEM/CEPLAES.
- \_\_\_\_\_ (2009): "Territorios en movimiento": "Suscal: migración y ¿desarrollo?", en Camacho Gloria y Hernández, Katty (eds.) *Miradas transnacionales. Visiones de la migración ecuatoriana desde España y Ecuador*. Quito: CEPLAES-SENAMI, pp-177-202.
- Camas, Victoriano (2001): "Olvido y vigencia de El campesino polaco en Europa y América", *Empiria, Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, n°4, pp. 211-240.
- Canales, Alejandro (2008): "Remesas y desarrollo en América Latina. Una relación en busca de teoría", *Migración y Desarrollo*, n° 11, pp. 5-30.

- Cano, María de los Ángeles (2012): “El codesarrollo: vínculo entre migraciones, desarrollo y cooperación”, en Cano, María de los Ángeles (dir.): *Migraciones Internacionales en el Espacio Iberoamericano del siglo XXI*, Colección Ciencias Jurídicas y Sociales 134- Universidad Rey Juan Carlos. Madrid: Dykinson, pp.181-204.
- Carassou, Roberto (2006): *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*, México: Siglo XXI.
- Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo (1977): *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*, México: Siglo XXI.
- Carling, Jørgen (2007): “Interrogar a las remesas: preguntas centrales para reflexiones más profundas y políticas más adecuadas”, en: Castles, Stephen, Delgado, Raúl (coords.) *Migración y desarrollo: Perspectivas desde el Sur*, México: Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 51-73.
- Carrasco, Adrián; Beltrán, Pablo y Palacios, Jorge (2011). “La economía ecuatoriana 1950-2008”, en *Estado del país. Informe cero Ecuador 1950-2010*, Quito: ESPOL, FLACSO, PUCE, Universidad de Cuenca, Contrato Social por la Educación en el Ecuador, Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA), pp. 119-152.
- Carrión, Francisco (2006): “La Migración Contemporánea”, en AFESE: *Ecuador en el Mundo 1830-2006. La política Exterior de la República*, Quito: Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior (AFESE).
- Castillo, Ana (2011): “Impacto Socioeconómico de la entrega del capital semilla del Programa Fondo Concursable “El Cucayo” a personas migrantes retornadas y a las expectativas de su proyecto de retorno”, Quito: IAEN.
- Castles, Stephen (2000): “Migración Internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 165, pp. 17-32.
- \_\_\_\_\_ (2003): “La política internacional de la migración forzada”, *Migración y Desarrollo*, n° 1, pp. 1-29.
- \_\_\_\_\_ (2010): “Comprendiendo la migración global: una perspectiva desde la transformación social”, *Relaciones Internacionales*, n° 14, pp. 141-169.
- Castles, Stephen y Delgado, Raúl (2007): “Introducción”, en Castles, Stephen y Delgado, Raúl (coords.) *Migración y desarrollo: Perspectivas desde el Sur*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 5-19.
- Castles, Stephen y Miller, Mark (2004): *La era de la migración: movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, México: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Cassarino, Jean Pierre (2007): “Entender los vínculos entre migración de retorno y desarrollo”. Ponencia presentada en el V Seminario Inmigración y Europa: La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea, Barcelona: CIDOB, 13 y 14 de diciembre. Disponible en: [http://www.dhmigrantes.cide.edu/taller\\_centroamerica/JPCassarino.pdf](http://www.dhmigrantes.cide.edu/taller_centroamerica/JPCassarino.pdf) (19/10/2012).
- \_\_\_\_\_ (2008): “Conditions of Modern Return Migrants. Editorial Introduction”, *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, vol. 10, n° 2. pp. 95-105.
- CEDATOS (2014): “Evaluación del Presidente Economista Rafael Correa”. Disponible en: [http://www.cedatos.com.ec/detalles\\_noticia.php?Id=164](http://www.cedatos.com.ec/detalles_noticia.php?Id=164) (02/04/2015).

- \_\_\_\_\_ (2015): “Evaluación del Presidente Economista Rafael Correa”. Disponible en:  
[http://www.cedatos.com.ec/detalles\\_noticia.php?Id=231](http://www.cedatos.com.ec/detalles_noticia.php?Id=231) (20/01/2016).
- CEPAL (1998): “Ecuador: Evaluación de los efectos socioeconómicos del fenómeno de El Niño en 1997-1998”. Disponible en:  
[http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/40871/EL\\_NIO\\_ECUADOR\\_1997-98.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/40871/EL_NIO_ECUADOR_1997-98.pdf)  
(05/05/2013).
- \_\_\_\_\_ (2013): Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Ecuador, CEPAL, Chile.  
Disponible en:  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1085/Ecuador\\_es.pdf?sequence=25](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1085/Ecuador_es.pdf?sequence=25)  
(13/10/2014).
- \_\_\_\_\_ (2014): Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Ecuador, CEPAL, Chile.  
Disponible en:  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36970/Ecuador\\_es.pdf?sequence=22](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36970/Ecuador_es.pdf?sequence=22)  
(01/02/2015).
- CIDALIA-SENAMI (2009): “Diagnóstico sobre la población de ecuatorianos estudiantes, profesionales y emprendedores en España e Italia”. Disponible en:  
[http://www.senami.gob.ec/lainstitucion/documentacion-senami/cat\\_view/58-programas-y-proyectos/69-apoyo-a-estudiantes-y-profesionales-en-el-extranjero.html?start=5](http://www.senami.gob.ec/lainstitucion/documentacion-senami/cat_view/58-programas-y-proyectos/69-apoyo-a-estudiantes-y-profesionales-en-el-extranjero.html?start=5)  
(15/04/2011).
- Clifford, James (1999): “Las diásporas”, en *Itinerarios Transculturales*, Barcelona: Gedisa, pp. 299-339.
- Cohen, Robin (2008): *Global Diasporas: An Introduction*, New York/London: Routledge. Taylor & Francis Group.
- Colectivo IOÉ (2001): “Flujos Migratorios Internacionales. Marco de comprensión y características actuales”, *Revista Migración*, nº 9, pp. 7-45.
- Colectivo IOÉ (2012): “Impactos de la crisis sobre la población inmigrante”, Madrid: OIM.  
Disponible en:  
<http://www.colectivoioe.org/uploads/0bae582aa3b0842a9eaf50cde16f4f97d9527bcb.pdf>  
(23/11/2013).
- Collier, Paul (2013): *Éxodo. Inmigrantes, Emigrantes y Países*, Barcelona: Turner.
- Collyer, Michael (edit.) (2013): *Emigrations Nations. Policies and Ideologies of Emigrant Engagement*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Coloma, Soledad (2011): “¿Qué tan distinto es el sujeto migrante calificado? Itinerarios migratorios y capital social entre migrantes ecuatorianos en Estados Unidos”. Tesis de maestría en Ciencias Sociales, Quito: FLACSO-Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (2012): “La migración calificada en América Latina: similitudes y contrastes”, *Boletín Andina Migrante*, nº 13, pp. 2-14.
- \_\_\_\_\_ (2014): “Migración calificada: tendencias, perspectivas teóricas y políticas en América Latina”, en en Herrera, Gioconda (coord.) *El Vínculo entre Migración y Desarrollo a debate. Miradas desde Ecuador y América Latina*. Quito: FLACSO, sede Ecuador: Académie de Recherche et d’Enseignement Supérieur. Commission de la Coopération au Développement: Université Catholique de Louvain: Université de Liège, 2014, pp. 95-123.

- Conaghan, Catherine y De la Torre, Carlos (2008): "The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency", *Press/ Politics*, n° 13, vol. 3, pp. 267-284.
- CNE (Consejo Nacional Electoral) (2013): *Resultados electorales. Elecciones Generales de 2013*, Quito: CNE.
- Corbetta, Piergiorgio (2007): *Metodología y Técnicas de Investigación Social*, Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U.
- Correa, Rafael (2009): *Ecuador: De Banana Republic a la No República*, Bogotá: Random House Mondadori.
- Cortés, Almudena (2005): "La experiencia del codesarrollo Ecuador-España: una aproximación a un transnacionalismo "desde el medio", en Herrera, Gioconda; Carrillo, María; Torres, Alicia (eds.) *La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: FLACSO-Ecuador/Plan Migración Comunicación y Desarrollo, pp. 253-277.
- \_\_\_\_ (2009): "La migración ecuatoriana en el codesarrollo: elementos para una transnacionalidad estatal", en Cortés, Almudena y Torres, Alicia (coords.) *Codesarrollo en los Andes: contextos y actores para una acción transnacional*, Quito: FLACSO-Ecuador; IMEDS-Universidad Autónoma de Madrid; Cooperación ciudad de Madrid, pp. 87-118.
- \_\_\_\_ (2010): "La Reinención del nexo migración y desarrollo desde el Sur de Europa: el caso de Ecuador y España", *Relaciones Internacionales*, n° 14, pp. 39-58.
- \_\_\_\_ (2011a): *Estados, cooperación para el desarrollo y migraciones: el caso del codesarrollo entre Ecuador y España*. Madrid: CIDH-CRUMA.
- \_\_\_\_ (2011b): "Retorno y acumulación de activos. Aproximaciones etnográficas al caso de Ecuador y España", en Ginieniewicz, Jorge (coord.) *La migración latinoamericana a España: una mirada desde el modelo de acumulación de activos*, Quito: FLACSO-Ecuador, Global Urban Research Center, University of Manchester, pp. 81-105.
- Cortés, Almudena y Ortega, Carlos (2008): "Si ellas no vieran por mí, no tuviera nada: Remesas y estructuras financieras locales en el Austro ecuatoriano. Una mirada transnacional al dinero de los migrantes", *Revista Migración y Desarrollo*, n° 11, pp. 31-53.
- Cortés, Almudena y Sanmartín, Anna (2010): "Transnacionalismo político: políticas migratorias de vinculación de los Estados de origen y de las asociaciones de migrantes en España. Los casos ecuatoriano y colombiano", en Rey, Eduardo y Calvo, Patricia (coords.) *Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. 200 años de Iberoamérica (1810-2010)*, Santiago: Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico.
- Courtis, Corina (2011): "Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional en Argentina, Chile y Ecuador", en Martínez, Jorge (edit.) *Migración Internacional en América latina y el caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques*, Santiago: CEPAL.
- Czaika, Mathias y De Hass, Hein (2013): "The Effectiveness of Immigration Policies", *Population and Development Review*, vol. 39, n° 3, pp. 487-508.
- Dávalos, Pablo (2012): "Alianza País, las clases medias ecuatorianas y el Ángel de la Historia", en Mantilla, Sebastián y Santiago, Mejía (coords.) *Balance de la Revolución Ciudadana*, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos (CELAEP), Quito: Editorial Planeta, pp. 97-123.

- \_\_\_\_\_ (2013): “No podemos ser mendigos sentados en un saco de oro”. Las falacias del discurso extractivista”, en Álvarez, Freddy; Ávila, Ramiro; Castro, Carlos; Cuví Juan; Dávalos, Pablo; De la Torre, Carlos; Hidalgo, Francisco; Isch, Edgar; Machado, Decio; Martínez, Esperanza; Martínez, Mateo; Meireles, Monika; Melo, Mario; Muñoz, Francisco; Ospina, Pablo; Oviedo, Atawallpa; Sierra, Natalia; Soliz, Fernanda; Unda, Mario; Vega, Fernando; Villagómez, Gayne; Villavicencio, Arturo (autores) *El correísmo al desnudo*, Quito: Montecristi Vive, pp. 190-215.
- Delgado Raúl y Márquez, Humberto (2007): “Teoría y práctica de la relación dialéctica entre migración y desarrollo”, *Migración y Desarrollo* n° 9, pp. 5-25.
- Delgado, Raúl; Márquez, Humberto y Rodríguez, Héctor (2009): “Seis tesis para desmitificar el nexo entre migración y desarrollo”, *Migración y Desarrollo*, n° 12, pp.27-52.
- De Hass, Hein (2010): “Migration and development: a theoretical perspective”, *International Migration Review*, vol. 44, n°1, pp. 1-38.
- De Hass, Hein y Vezzoli, Simona (2011): “Leaving matters. The nature, evolution and effects of emigration policies”. IMI Working Papers Series, n° 34. Disponible en: <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/wp/wp-34-11> (25/11/2012).
- De la Fuente, Rosa (2010): “Inmigrantes y sujetos latinoamericanos en Madrid: identidad y sujeto político colectivo”, en De la Fuente, Rosa (edit.), *Migración y Política: Latinoamericanos en la Comunidad de Madrid*, Madrid: Trama Editorial, pp. 83-102.
- De la Garza, Rodolfo y Cortina, Jerónimo (2009): “Migración política: más allá de las redes y la economía”, en Salazar, Richard (edit.) *Políticas migratorias: Hacia una gobernabilidad de las migraciones transnacionales*, Quito: Corporación Editora Nacional, pp. 49-70.
- De la Vega, Pablo y Túpac-Yupanqui, Luis (2004): “Elementos para una política migratoria”, en: Hidalgo, Francisco (edit.): *Migraciones. Un juego de cartas marcadas*. Quito: Abya Yala, IIDIS-FES, pp. 419-429.
- De la Vega, Pablo (2006): “Emigración y política exterior”, en *Cultura, emigración y política exterior*. Quito: MRE-CAF, pp. 129-144.
- De Pauw, Nienke (2010): “The global Financial Crisis and Decreased Remittances: A case study on the social and economic consequences for Ecuadorian families of migrants”. Tesis de máster en Estudios Internacionales y Desarrollo, Ámsterdam: Universidad de Ámsterdam.
- DESA (Department of Economic and Social Affairs) (2013a): *International Migration Report 2013*, New York: United Nations.
- \_\_\_\_\_ (2013b) *International Migration Policies. Government Views and Priorities*. Population Division, New York: United Nations.
- De Walt, Kathleen y De Walt, Billie (2002): *Participant Observation: a guide for fieldworkers*. Walnut Creek, CA: Altamira Press.
- Dexter, Anthony (2006): *Elite and Specializing Interviewing. With a new introduction by Alan Ware and Martín Sánchez-Jankowski*, University Of Essex, Colchester/UK: European Consortium for Political Research (ECPR).
- Díaz, Cintia (coord.) (2011): *Migraciones Internacionales y Co-desarrollo. El caso de Ecuador*, Conclusiones y propuestas del Seminario de Expertos sobre codesarrollo y derechos de las personas: el caso de Ecuador, celebrado en Madrid los días 30 y 31 de mayo de 2011 y en

Quito el día 9 de noviembre de 2011, Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Comunidad de Madrid.

D'Ors, Inés (2002): "Consideraciones en torno a las nociones de emigración/inmigración y emigrante/inmigrante", *Estudis Romànics*, nº 24, pp. 91-102.

Domenech, Eduardo (2008): "La Ciudadanización de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global", en Novick, Susana (comp.) *Las Migraciones en América Latina. Políticas, Culturas y Estrategias*, Buenos Aires: Catálogos, pp. 53-72.

\_\_\_\_\_ (comp.) (2009): *Migración y Política: El Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*, Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Dos Santos, Theotonio (1998): "La Teoría de la Dependencia: un balance histórico y teórico", en López Segrera, Francisco (edit.) *Los retos de la Globalización. Ensayo en Homenaje a Theotonio Dos Santos*, Tomo I, Caracas: UNESCO.

Dowty, Alan (1987): *Closed Borders. The Contemporary Assault on Freedom of Movement*, New Haven: Yale University Press.

Dufoix, Stéphane; Guerassimoff, Carine; De Tinguy, Anne (dirs.) (2010): *Loin des yeux près du cœur : les États et leurs expatriés*, Paris: Presses de Sciences Po.

Dufoix, Stéphane (2010): "Introduction. Un Pont par-dessus la porte. Extraterritorialisation et transétatisation des identifications nationales", en Dufoix, Stéphane; Guerassimoff, Carine; De Tinguy, Anne (dirs.) (2010): *Loin des yeux près du cœur : les États et leurs expatriés*, Paris: Presses de Sciences Po, pp. 15-60.

Dumont, Jean-Christophe; Spielvogel, Gilles; Widmaier, Sara (2010): "International Migrants in Developed, Merging and Developing Countries: and Extended Profile", Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Social Employment and Migration Working Papers, nº 114, Disponible en: <http://www.oecd.org/els/mig/46535333.pdf> (30/09/2012).

Dumont, Guillaume (2012): "Multiplicidades móviles, dibujo de una pluralidad situacional", *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, nº 4, pp. 66-80.

Durand, Jorge y Massey, Douglas (2003): "Los enfoques teóricos: una síntesis", en *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 11-43.

Durand, Jorge (2007): "El Programa Bracero (1942-1964). Un balance crítico" *Migración y Desarrollo*, nº 9, pp.27-43.

Eguiguren, María (2011): *Sujeto Migrante, Crisis y Tutela Estatal. Construcción de la migración y modos de intervención del Estado ecuatoriano*, Quito: Abya Yala-FLACSO-Ecuador.

Escobar, Arturo (2005): "El "postdesarrollo" como concepto y práctica transnacional", en Mato, Daniel (coord.) *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Caracas: Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31.

\_\_\_\_\_ (2007): *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana, Ministerio del Poder Popular para la Cultura-Gobierno Bolivariano de Venezuela.



- Escrivá, Ángeles y Ribas, Natalia (2004): “La investigación sobre migración, desarrollo y transnacionalismo: contribuciones para un debate desde España”, en Escrivá, Ángeles y Ribas, Natalia (coords.) *Migración y desarrollo. Estudios sobre remesas y otras prácticas transnacionales en España*, Madrid: CSIC, pp. 11-51.
- Esparragoso, Rafael (2012): “Los inmigrantes ecuatorianos en España y su contribución a la economía ecuatoriana mediante el envío de remesas: nuevas perspectivas ante la crisis económica”, *Revista Historia* 396, n° 2, pp. 245-270.
- Esteva, Gustavo (2000): “Desarrollo”, en Viola, Andreu (comp.) *Antropología del Desarrollo. Teoría y Estudios Etnográficos en América Latina*, Barcelona: Paidós, pp. 67-101.
- \_\_\_\_ (2009): “Más allá del desarrollo: la buena vida” en: La agonía de un mito. ¿Cómo reformular el desarrollo”, *Colección Cuadernos de Trabajo sobre el Desarrollo, ALAI, SODEPAZ*, pp. 7- 17. Disponible en: [http://memoria2010.sodepaz.org/data/publicaciones/reformular\\_desarrollo.pdf#page=47](http://memoria2010.sodepaz.org/data/publicaciones/reformular_desarrollo.pdf#page=47) (08/06/2012).
- Faist, Thomas (2010): “Diaspora and Transnationalism: What kind of dance partners”, en Bauböck, Rainer y Thomas Faist (eds.) (2010): *Diaspora and Transnationalism. Concepts, Theories and Methods*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 9-34.
- Faist, Thomas; Fauser, Margit; Kivisto, Peter (eds.) (2011): *The Migration-Development Nexus. A transnational Perspective*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Faist, Thomas y Fauser, Margit (2011): “The Migration-Development Nexus. Towards a Transnational Perspective”, en Faist, Thomas, Fauser, Margit y Kivisto, Peter (eds.) *The Migration-Development Nexus. A transnational Perspective*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp.1-26.
- Falzon, Mark-Anthony (2009): “Introduction: Multi-sited Ethnography: theory, praxis and locality in contemporary research”, en Falzon, Mark-Anthony (edit.) *Multi-sited Ethnography: theory, praxis and locality in contemporary research*, Surrey: Ashgate, pp. 1-23.
- Favell, Adrian (2008): “Rebooting migration theory: interdisciplinarity, globality and postdisciplinarity in migration studies”, en Brettell, Caroline y Hollifield, James (eds.) *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, New York: Routledge, pp. 259-278.
- Fernández, Domingo (2009): ¿Qué es la biopolítica? *Cuadernos del Ateneo*, n° 26, pp.93-98.
- Fitzgerald, David (2006): “Inside the Sending State. The politics of Mexican Immigration Control”, *International Migration Review*, vol. 40, n° 2, pp.259-293.
- \_\_\_\_ (2008): *A Nation of Emigrants. How Mexico Manage Its Migration*, Berkeley: University of California Press.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador)- Secretaría Nacional del Migrante SENAMI (2008): “Informe Final del Convenio FLACSO/SENAMI. Generación de una base de información y conocimiento sobre movilidad humana en el Ecuador”, Quito: FLACSO-Ecuador.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2009): “Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional”, Washington, D.C: FMI. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/bop/2007/bopman6s.pdf> (09/09/2012).
- FMMD (Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo) (2012): “Addressing South-South Migration and Development Policies”, OIM, Observatorio ACP. Disponible en:

[www.gfmd.org/documents/mauritius/gfmd12\\_mauritius12\\_rt\\_2-2-background\\_paper\\_en.pdf](http://www.gfmd.org/documents/mauritius/gfmd12_mauritius12_rt_2-2-background_paper_en.pdf) (02/05/2013).

- Fontaine, Guillaume y Fuentes, José (2011): “Transición hacia el centralismo burocrático”, en *Estado del País. Informe cero, Ecuador 1950-2010*. Quito: ESPOL, FLACSO, PUCE, Universidad de Cuenca, Contrato Social por la Educación en el Ecuador, Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA), pp. 247-262.
- Freidenberg, Flavia (2008): “El Flautista de Hammelin: liderazgo y populismo en la democracia ecuatoriana”, en De la Torre, Carlos y Peruzzotti, Enrique (eds.) *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Quito: FLACSO, pp. 185-233.
- Fukuyama, Francis (1992): *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona: Planeta.
- FUNDAMEDIOS (Asociación Andina para la Observación y Estudio de Medios) (2014): *La censura cabalga sobre el lomo de una ley. Informe de Libertad de Expresión*, Quito: Fundamedios.
- Gamlén, Alan (2009): “El estado de emigración y los vínculos con la diáspora”, en Escrivá, Ángeles; Bermúdez, Anastasia y Moraes, Natalia (eds.) *Migración y participación política: Estados, organizaciones y migrantes latinoamericanos en perspectiva local-transnacional*. Madrid: CSIC, pp. 237-264.
- García, Joaquín y Lacomba, Joan (eds.) (2008): *La inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar*, Barcelona: Bellaterra.
- García, Néstor (2002): *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*, Buenos Aires: Paidós.
- Geiger, Martin y Pécout, Antoine (eds.) (2012): *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*, Special Journal Issue, Osnabrück: Universität Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS).
- Georgi, Fabian y Schatral, Susanne (2012): “Towards a critical Theory of Migration Control: The case of the International Organization for Migration (IOM)”, en Geiger, Martin y Pécout, Antoine (eds.) *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*, Special Journal Issue, Osnabrück: Universität Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), pp. 193-221.
- Ghosh, Bimal (2006): *Las remesas de migrantes y el desarrollo: mitos, retórica y realidades*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Proceso de la Haya sobre Refugiados y Migración (THP), Disponible en: [http://publications.iom.int/bookstore/free/mitos\\_retorica\\_realidades.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/mitos_retorica_realidades.pdf) (24/07/2011).
- \_\_\_\_\_ (2012) “A Snapshot of Reflections on Migration Management. Its Migration Management a Dirty Word? en, Geiger, Martin y Pécout, Antoine (eds.) *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*, Special Journal Issue, Osnabrück: Universität Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), pp. 25-30.
- Giménez, Carlos; Martínez, Julio; Fernández, Mercedes y Cortés, Almudena (2006): *El codesarrollo en España. Protagonistas, discursos y experiencias*, Madrid: La Catarata.
- Giménez, Carlos (2010): “A favor del codesarrollo. Una llamada al diálogo y a la cooperación”, Prólogo, en Lacomba, Joan y Falomir Fernando (eds.) *De las migraciones como problema a las migraciones como oportunidad*, Madrid: La Catarata, pp.11-17.

- Glick Schiller, Nina (2011): "A Global Perspective on Migration and Development", en Faist, Thomas, Fauser, Margit y Kivisto, Peter (eds.) *The Migration-Development Nexus. A transnational Perspective*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 29-56.
- Goldring, Luin (2002): "The Mexican State and Transmigrant Organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation", *Latin American Research Review*, vol. 37, n°3, pp. 55-99.
- Gómez, Emilio (2001): "Ecuatorianos en España: Historia de una inmigración reciente", *Ecuador Debate*, n° 54, pp. 175-188.
- Gómez, Emilio; Tornos, Andrés y Colectivo IOÉ (2007): *Ecuatorianos en España. Una aproximación sociológica*. Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, Madrid.
- Gómez, Isabel (edit.) (2013): *El derecho humano al desarrollo*, Madrid: Tecnos.
- González, Carlos (coord.) (2006): *Relaciones Estado-diáspora: Aproximaciones desde cuatro continentes*. Tomo I, México: Miguel Ángel Porrúa.
- González, Guido; Viera, Marlon; Ordeñana, Xavier (2009): "El destino de las remesas en Ecuador: un análisis microeconómico sobre los factores que determinan su utilización en actividades de inversión", *Revista de Economía del Caribe*, n° 4, pp. 72-108.
- Gozzini, Giovanni (2005): *Le migrazioni di ieri e di oggi. Una storia comparata*, Milano: Bruno Mondadori.
- Goycochea, Alba (2003): *Los imaginarios migratorios. El caso ecuatoriano*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar (UASB); Corporación Editora Nacional; Abya Yala.
- Gratton (2005): "Ecuador en la historia de la migración internacional ¿Modelo o aberración?", en Herrera, Gioconda; Carillo, María y Torres, Alicia (eds.) *La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades*, Quito: FLACSO-Ecuador/Plan Migración Comunicación y Desarrollo, pp. 31-55.
- Green, Simon (2011): "Immigration Policy", en: Bertrand Badie; Dirk, Berg-Schlosser; Morlino, Leonardo: *International Encyclopedia of Political Science*, vol. 1, pp. 1147-1152, Los Angeles: SAGE.
- Greenhill, Kelly (2010): *Weapons of Mass Migration. Forced Displacement, Coercion and Foreign Policy*, New York: Cornell University Press.
- Grimson, Alejandro (2011): "Doce equívocos sobre las migraciones", *Nueva Sociedad*, n° 233, pp. 34-43.
- Guarnizo, Luis y Smith, Michael (1999): "Las localizaciones del transnacionalismo", en Mummert Gail (edit.) *Fronteras Fragmentadas*. Zamora: El Colegio de Michoacán COLMICH/CIDEM, pp. 87-112.
- Guasch, Óscar (2002): *Observación participante*. Cuadernos Metodológicos, n° 20, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Gudynas, Eduardo, 2010, "Si eres tan progresista ¿por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas", *Ecuador Debate*, n° 79, pp. 61-82.
- Guerrera, Marco (2006): *Migraciones, liderazgos y desarrollo*. Quito: CECI-CAFOLIS-Plan Comunicación, Comunicación y Desarrollo.

- Guillén, Arturo (2008): “Modelos de desarrollo y estrategias alternativas”, en Correa, Eugenia, Déniz, José y Palazuelos, Antonio (coord.) *América Latina y desarrollo. Estructura, inserción externa y sociedad*, Madrid: Akal, pp. 31-40.
- Gunder Frank, André (1976): *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, México: Siglo XXI.
- Gurak, Douglas y Caces, Fe (1998): “Redes migratorias y la formación de sistemas de migración”, en Malgesini, Graciela (comp.) *Cruzando Fronteras: migraciones en el sistema mundial*. Barcelona: Icaria. Fundación Hogar del Empleado, D. L.
- Gutiérrez, Esthela y González, Édgar (2010): *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable*, México: Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Hannerz, Ulf (2003): “Being there...and there...and there! Reflections on Multi-Site Ethnography”, *Ethnography*, vol. 4, n° 2, pp. 201-216.
- Harvey, David (2004): *El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión*, Socialist Register. Disponible en: <http://socialistregister.com/index.php/srv/article/viewFile/14997/11983> (04/07/2012).
- Harvey, William (2009): “Methodological Approaches for Junior Researchers Interviewing Elites: A multidisciplinary perspective”, University of British Columbia, Canada. Economic Geography Research Groups, Working Paper series, n° 01.09. Disponible en: [http://www.egrg.rgs.org/wp-content/uploads/2014/02/egrg\\_wp0109-Harvey.pdf](http://www.egrg.rgs.org/wp-content/uploads/2014/02/egrg_wp0109-Harvey.pdf) (11/10/2013).
- Halliday, Fred (2002): *Las Relaciones Internacionales en un mundo en transformación*, Madrid: Catarata.
- Hernández, Roberto; Fernández, Carlos; Baptista, María (2010): *Metodología de la Investigación*, México D.F: McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A DE C.V.
- Hernández, Virgilio y Buendía, Fernando (2011): “Ecuador: Avances y desafíos de Alianza País”, *Nueva Sociedad*, n° 234, pp. 130-142.
- Hernández, Katty (2012): *Entre crisis y crisis: experiencias de emigración y retorno. El caso de los barrios populares del noroccidente de Quito*, Quito: Abya Yala; Centro de Planificación y Estudios Sociales; Cooperativa FONDDIDA.
- Herrera, Gioconda (2002): “La migración vista desde el lugar de origen”, *Revista Íconos*, n° 14, pp. 86-96.
- Herrera, Gioconda y Martínez, Alexandra (2002): “Género y migración en la región sur”. Informe de investigación, Quito: FLACSO, Ecuador.
- Herrera, Gioconda; Carrillo, María; Torres, Alicia (eds.) (2005): *La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: FLACSO-Ecuador/Plan Migración Comunicación y Desarrollo.
- Herrera, Gioconda (2005): “Remesas, dinámicas familiares y estatus social: la emigración ecuatoriana desde la sociedad de origen”, en Zúñiga, Nieves (coord.) *La migración. Un camino entre el desarrollo y la cooperación*, Madrid: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), Comunidad de Madrid, pp. 149-162.
- \_\_\_\_\_ (coord.) (2008a): *Ecuador: la migración internacional en cifras*, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Quito: FLACSO Ecuador.

- \_\_\_\_\_ (2008b): “Políticas migratorias y familias transnacionales: migración ecuatoriana en España y Estados Unidos”, Herrera, Gioconda y Ramírez, Jacques (eds.) (2008): *América Latina migrante. Estado, familias, identidades*, Quito: FLACSO-Ecuador, Ministerio de Cultura, pp. 71-86.
- \_\_\_\_\_ (2011): “La familia migrante en las políticas públicas en Ecuador: de símbolo de la tragedia a objeto de intervención”, en Feldman-Bianco, Bela; Rivera, Liliana; Stefoni, Carolina; Villa, Marta (comps.) *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías*, Quito: FLACSO-Ecuador; CLACSO (Universidad Alberto Hurtado), pp. 181-202.
- \_\_\_\_\_ (2012): “Género y migración internacional en la experiencia latinoamericana. De la visibilización del campo a una presencia selectiva”, *Política y Sociedad*, vol. 49, nº1, pp. 35-46.
- Herrera, Gioconda; Moncayo, María Isabel; Escobar, Alexandra (2012): “*Perfil Migratorio del Ecuador 2011*”. Quito: OIM. Disponible en:  
[http://publications.iom.int/bookstore/free/Perfil\\_Migratorio\\_del\\_Ecuador2011.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/Perfil_Migratorio_del_Ecuador2011.pdf)  
(13/09/2012).
- Herrera, Gioconda (2014): “Introducción. ¿Por qué examinar el vínculo entre migración y desarrollo?”, en Herrera, Gioconda (coord.) *El Vínculo entre Migración y Desarrollo a debate. Miradas desde Ecuador y América Latina*. Quito: FLACSO, sede Ecuador: Académie de Recherche et d’Enseignement Supérieur. Commission de la Coopération au Développement: Université Catholique de Louvain: Université de Liège, 2014, pp. 9-22.
- Herrera, Gioconda y Eguiguren, María (2014): “Migración y desarrollo: interrogantes y propuestas sobre el vínculo desde la experiencia latinoamericana”, en Herrera, Gioconda (coord.) *El Vínculo entre Migración y Desarrollo a debate. Miradas desde Ecuador y América Latina*. Quito: FLACSO, sede Ecuador: Académie de Recherche et d’Enseignement Supérieur. Commission de la Coopération au Développement: Université Catholique de Louvain: Université de Liège, 2014, pp. 23-70.
- Hidalgo, Francisco (edit.) (2004): *Migraciones. Un juego de cartas marcadas*, Quito: Abya Yala, IIDIS-FES.
- Hirai, Shinji (2012): “¿Sigue los símbolos del terruño!”: etnografía multilocal y migración transnacional”, en Ariza Marina y Velasco, Laura (coords.) *Métodos Cualitativos y su aplicación empírica: por los caminos de la investigación sobre migración internacional*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales; El Colegio de la Frontera Norte, A.C., pp. 81-111.
- Hollifield, James (2006): “El Emergente Estado migratorio”, en Portes, Alejandro y DeWind, Josh (coords.): *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, pp. 67-96.
- Hollifield, James (2008): “The politics of International Migration. How Can we “bring the state back in”?” en: Brettell, Caroline y Hollifield, James (eds.) *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, New York: Routledge, pp. 183-238.
- IDOS (Centro Studi e Ricerche) (2014): *Dossier Statistico Immigrazione. La collettività ecuadoriana in Italia*, Roma: IDOS.
- Iglesias, Juan; Moreno, Gorka; Fernández, Mercedes; Oleaga, José; Vega, Felipe (2015): *La población de origen ecuatoriano en España. Características, necesidades y expectativas en tiempo de crisis*, Madrid: Embajada del Ecuador, Instituto Universitario de Estudios sobre

Migraciones-Universidad Pontificia Comillas, Ikuspegi-Observatorio Vasco de Inmigración.

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2010): *VII Censo de Población y VI de Vivienda*. Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/> (06/08/2012).

\_\_\_\_\_ (2013): *Anuario de estadísticas de entradas y salidas internacionales*, Quito: INEC.

\_\_\_\_\_ (2014a): *Anuario de estadísticas de entradas y salidas internacionales*, Quito: INEC.

\_\_\_\_\_ (2014b): Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo (ENEMDU).  
Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-2014/> (02/03/2015).

INECI (Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional) (2007): *Cooperación para el Desarrollo. Ecuador 2006-2007*, Quito: INECI.

Isch, Edgar (2013): “El extractivismo como negación de la Constitución de la República”, en Álvarez, Freddy; Ávila, Ramiro; Castro, Carlos; Cuví Juan; Dávalos, Pablo; De la Torre, Carlos; Hidalgo, Francisco; Isch, Edgar; Machado, Decio; Martínez, Esperanza; Martínez, Mateo; Meireles, Monika; Melo, Mario; Muñoz, Francisco; Ospina, Pablo; Oviedo, Atawallpa; Sierra, Natalia; Soliz, Fernanda; Unda, Mario; Vega, Fernando; Villagómez, Gayne; Villavicencio, Arturo (autores) *El correísmo al desnudo*, Quito: Montecristi Vive, pp. 165-172.

Itzigsohn, José (2000): “Immigration and the Boundaries of Citizenship: The institutions of Immigrants’ Political Transnationalism”, *International Migration Review*, vol. 34, n° 4, pp.1126-1154.

Jacobson, David (1996): *Rights Across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*, Baltimore: John Hopkins University Press.

Jillson, Cal (2004): *Pursuing the American Dream. Opportunity and Exclusion over four centuries*, Lawrence: University Press of Kansas.

Jonkers, Koen (2008): “A comparative study of return migration policies targeting the highly skilled in four major sending countries”. Analytical Report, MIREM-AR 2008/05, Firenze: European University Institute. Disponible en:  
[http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/9454/MIREM%20AR2008\\_05.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/9454/MIREM%20AR2008_05.pdf?sequence=1) (09/07/2013).

Jokisch, Brad (2001): “Desde Nueva York a Madrid: tendencias de la emigración ecuatoriana”, *Ecuador Debate*, n° 54, pp. 59-84.

Jokisch Brad y Pribilsky, Jason (2002): “The panic to leave: Economic crisis and the “New Emigration” from Ecuador”, *International Migration*, vol. 40, n° 4, pp. 75-101.

Jokisch, Brad (2007): “Ecuador: diversidad en Migración”. *Migration Information Source*. Migration Policy Institute. [En línea]. Disponible en:  
<http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?id=591> (15/05/2011).

Kalm, Sara (2012): “Global Migration Management, Order and Access to Mobility”, en Geiger, Martin y Pécout, Antoine (eds.) *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*, Special Journal Issue, Osnabrück: Universität Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), pp. 49-73.

- Kapur, Devesh (2004): *Remittances: The New Development Mantra?* G-24, Discussion Paper Series, United Nations. Disponible en: [http://unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420045\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420045_en.pdf) (17/09/2011).
- Kay, Cristóbal (1991): “Teorías latinoamericanas del desarrollo”, *Nueva Sociedad*, nº 113, pp. 101-113.
- Kawulich, Barbara (2005): La observación participante como método de recolección de datos. *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research*, vol. 6, nº 2, art.43. [En Línea]. Disponible en: [http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/466/998#footnote\\_5](http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/466/998#footnote_5) (27/04/2012).
- Kearney, Michael (1986): “From the invisible Hand to visible Feet: Anthropological Studies of Migration and Development”, *Annual Review of Anthropology*, vol. 15, pp.331-361.
- \_\_\_\_\_ (1991): “Borders and Boundaries of State and Self at the End of Empire”, *Journal of Historical Sociology*, vol. 4, nº 1, pp. 52-74.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988): *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Koller, Sylvie (2009): “Equateur: la politique des droits”. *Problèmes d’Amérique Latine*, 2010, vol. 1, nº 75, pp.61-73.
- Kosinski, Leszek y Prothero Ralph (eds.) (1975): *People on the Move: Studies on International Migration*, London: Methuen.
- Kritz, Mary; Lim, Lin; Zlotnik, Hania (1992): *International migration systems: a global approach*, Oxford: Clarendon Press.
- Krugman, Paul (2012): *¡Acabad ya con esta crisis!* Barcelona: Crítica.
- Lacomba, Joan (2004): *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC)-Universidad Complutense de Madrid, La Catarata.
- \_\_\_\_\_ (2009): “Las migraciones internacionales y el desarrollo de los países de origen. Un estado de la cuestión con numerosos interrogantes”, en Lacomba, Joan; Moré Iñigo; Francés, Anna; Galán, Estrella; Falomir, Fernando; Olabarría, Carmen; Paspuel, Vladimir; Vidal, Paul; Albaigès, Jaume; Martínez, Sara: *El codesarrollo y su gestión: Haciendo camino al andar*, Madrid: Fundación CIDEAL, pp. 17-46.
- \_\_\_\_\_ (2010): “El codesarrollo: debilidades y fortalezas de una idea y su práctica”, en Coordinadora d’ONGD i altres Moviments Solidaris de Lleida, Centre de Cooperació per al Desenvolupament Rural, Ajuntament de Lleida, Universitat de Lleida: *Migraciones y desarrollo. El codesarrollo: del discurso a la práctica*, Barcelona: Anthropos, pp. 37-57.
- Lacomba, Josep (2008): *Historia de las migraciones Internacionales. Historia, geografía, análisis e interpretación*, Madrid: La Catarata.
- Lafleur, Jean Michel (edit.) (2012): *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*, Barcelona: CIDOB.
- \_\_\_\_\_ (2013): *Transnational Politics and the State: The External Voting Rights of Diasporas*, Londres: Routledge.
- Lafleur, Jean y Yépez, Isabel (2014): “Transnacionalismo y circulación migratoria: dos visiones para repensar el vínculo entre migración y desarrollo”, en Herrera, Gioconda (coord.) *El Vínculo entre Migración y Desarrollo a debate. Miradas desde Ecuador y América Latina*.

- Quito: FLACSO, sede Ecuador: Académie de Recherche et d'Enseignement Supérieur. Commission de la Coopération au Développement: Université Catholique de Louvain: Université de Liège, 2014, pp.71-93.
- Lagomarsino, Francesca y Torre, Andrea (2007): *El éxodo ecuatoriano a Europa. Jóvenes y familias migrantes. Entre discriminación y nuevos espacios de ciudadanía*. Abya Yala, Quito.
- Lara, Jorge (2010): *Breve Historia Contemporánea del Ecuador*, Bogotá: FCE.
- Larrea, Carlos (2004): *Pobreza, Dolarización y Crisis en el Ecuador*, Quito: Abya Yala/ILDIS-FES/IE/FLACSO.
- Laubenthal, Bárbara (2005): "La emergencia de las protestas de inmigrantes sin papeles en España: el caso de la región de Murcia", en Pedreño, Andrés y Hernández, Manuel (coord.) *La condición inmigrante*, Murcia: Universidad de Murcia, pp. 159-173.
- Ledesma, Stephanie (2009): "Remesas y Microfinanzas en Ecuador. El rol de las Estructuras Financieras Locales en zonas rurales de emigración", Quito: Fundación Esperanza.
- Lee, Everett (1966): "A Theory of Migration", *Demography*, vol. 3, nº1, pp. 47-57.
- León, Jorge, 2010, "Las organizaciones indígenas y el gobierno de Rafael Correa", *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, nº. 37, pp. 13-23.
- León, Magdalena (1997): *Poder y Empoderamiento de las Mujeres*, Bogotá: Coedición de Tercer Mundo Editores, Fondo de Documentación Mujer y Género de la Universidad Nacional de Colombia.
- Levitt, Peggy (1996): "Social Remittances: A conceptual Tool for Understanding Migration and Development", Working paper series, nº 96. 04. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.196.2278&rep=rep1&type=pdf> (13/11/2011).
- Levitt, Peggy y De la Dehesa, Rafael (2003): "Transnational Migration and the Redefinition of the State: Variations and Explanations", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 26, nº 4, pp. 587-611.
- Levitt, Peggy y Schiller, Nina (2004): "Perspectivas Internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad", *Migración y Desarrollo*, nº 3, pp. 60-91.
- Levitt, Peggy y Jaworsky, Nadya (2007): "Transnational Migration Studies: Past Developments and Future Trends", *Annual Review of Sociology*, nº 33, pp. 29-156.
- Levitt, Peggy y Lamba-Nieves Deepak (2011): "Social Remittances Revisited", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 37, nº 1, pp. 1-22.
- Litting, Beate (2011): "Interviews, Experts", en: Bertrand Badie; Dirk, Berg-Schlosser; Morlino, Leonardo: *International Encyclopedia of Political Science*, vol. 1, pp. 1343-1346, Los Angeles: SAGE.
- Livi, Massimo (2002): *Historia mínima de la población mundial*, Barcelona: Ariel.
- \_\_\_\_\_ (2010): *In cammino. Breve storia delle migrazioni*, Bologna: Il Mulino.
- López, Ana (2005): *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Barcelona: Anthropos.



- López, Susana y Acosta, Alberto (2003): *Causas del reciente proceso migratorio ecuatoriano*. Cartilla sobre Migración nº 3, Quito: Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.
- López, Susana y Villamar, David (2003): “Impacto de la emigración en el sur de Quito”. Seminario Internacional *Migración una realidad con futuro*, Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, Quito.
- López, Daniel y Chi, Chunhuei (2012): “Migration, remittances and health care utilization in Ecuador”, *Revista Panamericana de Salud Pública* vol. 31, nº 1, pp. 9-16.
- Mahía, Ramón y Anda, David (2015): “W5.3.1- Exploring the whole effects of migration in sending countries (Ecuador- Spain)” Survey Report. Nopoor. EU Funded Research Project. European Commission. Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en: [www.nopoor.eu/download/file/fid/713](http://www.nopoor.eu/download/file/fid/713) (30/10/2015).
- Malgesini, Graciela (1998): “Introducción y revisión crítica del enfoque neoclásico”, en Malgesini, Graciela (comp.) *Cruzando Fronteras: migraciones en el sistema mundial*. Barcelona: Icaria. Fundación Hogar del Empleado, D. L., pp., 11-21.
- Malgesini, Graciela y Giménez, Carlos (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Madrid: La Catarata.
- Malgesini, Graciela (2007): *Guía Básica del Codesarrollo. Qué es y cómo participar en él*, Madrid: CIDEAL.
- Malmberg, Gunnar (1997): “Time and Space in International Migration”, en Hammar, Tomas; Brochmann, Grete; Tamas, Kristof; Faist, Thomas (eds.) (1997): *International Migration, Immobility and Development. Multidisciplinary Perspectives*, Oxford: Berg, pp. 21-48.
- Marcus, George (2001): “Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal”, *Alteridades*, vol. 11, nº 22, p. 111-127.
- Margheritis, Ana (2011): “Todos somos Migrantes” (We are all migrants): The paradoxes of innovative State-led Transnationalism in Ecuador”, *International Political Sociology*, vol. 5, nº 2, pp.198-217.
- Mármora, Lelio (2002): *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos: Aires Paidós.
- Márquez, Humberto y Delgado, Raúl (2014): *Migración forzada y desarrollo alternativo*. Cuadernos Subversivos, nº 8. Quito: Editorial IAEN.
- Martin, Philip (2004): “Migration and Development: toward sustainable solutions”, International Institute for Labor Studies”, Discussion paper 153, Ginebra: ILO. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_193625.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_193625.pdf) (19/07/2012).
- Martiniello, Marco y Lafleur, Jean (2008): “Towards a transatlantic dialogue in the study of immigrant political transnationalism”, *Ethnic and Racial Studies*, vol. 31, nº 4, pp. 645-663.
- Massey, Douglas; Arango, Joaquín; Graeme, Hugo; Kouaouci, Alí; Pellegrino, Adela; y Taylor, J. Edward (1998): “Una evaluación de la teoría de la migración internacional: el caso de América del Norte”, en Malgesini, Graciela (comp.) *Cruzando Fronteras: migraciones en el sistema mundial*. Barcelona: Icaria. Fundación Hogar del Empleado, D. L., pp. 189-264.
- Massey, Douglas; Arango, Joaquín; Graeme, Hugo; Kouaouci, Alí; Pellegrino, Adela; y Taylor, J. Edward (2008): “Teorías de migración internacional: una revisión y aproximación”, *RedCE*, nº 10, pp. 435-478.

- Mata, Diana (2011): *Material and Social Remittances in Highland in Ecuador*. PHD Thesis in Migration Studies, Sussex: University of Sussex.
- \_\_\_\_\_ (2012): “Discursos e Imágenes sobre las remesas ecuatorianas. La doble instrumentalización de las personas migrantes”, en Cairo, Heriberto; Cabezas, Almudena; Mallo, Tomás; Del Campo, Esther; Carpio, José (eds.) *Actas del Congreso Internacional “América Latina: la autonomía de una región”*, CEEIB-UCM, XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Madrid: Trama Editorial, pp. 30-39.
- \_\_\_\_\_ (2013a): “Linking Social and Financial Remittances in the Realms of Financial Know-How and Education in rural Ecuador”, *Migration Letters*, n° 10, vol.1, pp.23-32.
- \_\_\_\_\_ (2013b): “Towards a Gender-sensitive approach to remittances in Ecuador”, en Oso, Laura; Ribas, Natalia (eds.) *The International Handbook on Gender, Migration and Transnationalism*, Chentelnham UK & Northampton, US: Edward Elgar Publishing, pp. 361-375.
- \_\_\_\_\_ (2014): “From Mud Houses” to “Wasted Houses”: Remittances and Housing in rural highland Ecuador”, *REMHU (Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana)*, año XXII, n° 42, pp. 263-280.
- Mejía, William y Castro, Yeim (2012): *Retorno de Migrantes a la Comunidad Andina*, Bogotá: Fundación Esperanza.
- Mendieta, Rodrigo (2014): “Migración, Remesas y Formación de Negocios en Azuay y Cañar”, *Foro Economía Ecuador*. Disponible en: <http://foroeconomiaecuador.com/fee/migracion-remesas-y-formacion-de-negocios-en-azuay-y-canar/> (27/12/2014).
- Merino, Cristina (edit.) (2007): *Aproximaciones a la migración del Talento Humano en Salud en Ecuador. Estudio de migración de médicos ecuatorianos a Chile. Migración de médicos y enfermeras recién graduados en ciudades seleccionadas*, Quito: Organización Panamericana de la Salud (OPS); Fundación Ecuatoriana para la Salud y El Desarrollo (FESALUD); Consejo Nacional de Salud (CONASA).
- Meyers, Eytan (2006): “Teorías de las políticas migratorias. Un análisis comparado”, en monográfico “Las políticas migratorias”, *Zona Abierta*, 116/117, pp. 89-134. Fundación Pablo Iglesias, Madrid.
- Meyer, Jean-Baptiste (2011): “A Sociology of Diaspora. Knowledge Networks”, en Faist, Thomas, Fauser, Margit y Kivisto, Peter (eds.) *The Migration-Development Nexus. A transnational Perspective*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 159-181.
- Moncayo, María (2011): “Migración y retorno en el Ecuador: entre el discurso político y la política de gobierno”, Tesis de máster en Relaciones Internacionales, Quito: FLACSO-Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (2014): “Las políticas de retorno en Sudamérica: ¿una ruta hacia el desarrollo?”, en Herrera, Gioconda (coord.) *El Vínculo entre Migración y Desarrollo a debate. Miradas desde Ecuador y América Latina*. Quito: FLACSO, sede Ecuador: Académie de Recherche et d’Enseignement Supérieur. Commission de la Coopération au Développement: Université Catholique de Louvain: Université de Liège, 2014, pp.155-181.
- Moncayo, María y Herrera, Gioconda (2011): *El Plan “Bienvenid@s a casa”. Estudio sobre la experiencia del Fondo “El Cucayo”*. Serie Avances de Investigación N° 51, Madrid: Fundación Carolina, CeALCI.
- Mora, Héctor (2010): “El método etnográfico: origen y fundamentos de una aproximación multitécnica”, *Forum Qualitative Social Research*, vol. 11, n°2, art. 10. [En Línea].

Disponible en: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1283/2957> (12/11/2013).

Ministerio de Asuntos Exteriores. Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (2001): “Acuerdo entre el Reino de España y la República del Ecuador relativo a la Regulación y ordenación de Flujos Migratorios”. Madrid. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2001/07/10/pdfs/A24909-24912.pdf> (18/09/2011).

Ministerio de Finanzas de Ecuador (2015): “Deuda Pública consolidada al 31 de diciembre de 2014”. Disponible en: [http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/01/ESTA\\_DICIEMBRE-2014\\_CONSOLIDADO.pdf](http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/01/ESTA_DICIEMBRE-2014_CONSOLIDADO.pdf) (24/04/2015).

MRE (Ministerio de Relaciones Exteriores) (1998): *Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador de 1998*, Quito: MRE.

\_\_\_\_\_ (2001): *Plan Nacional de Ecuatorianos en el Exterior*, Quito: MRE.

\_\_\_\_\_ (2006): *PLANEX 2020. Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020*, Quito: MRE-Corporación Andina de Fomento (CAF).

Mosangini, Giorgio (2007): *Codesarrollo: ¿algo más que una moda?*, El Colectiu. Disponible en: <http://www.rebelion.org/docs/46654.pdf> (27/09/2012).

Moses, Jonathon (2012): “Emigration and Political Development: exploring the national and international nexus”, *Migration and Development*, vol. 1, n°1, pp.123-137.

Moyser, George y Wagstaffe, Margaret (eds.) (1987): *Research Methods for Elite Studies*, London: Allen & Unwin.

Moyser, George (2006): “Elite Interviewing”, en: Jupp, Victor: *The Sage Dictionary Of Social Research Methods*, London: SAGE, pp. 85-86.

Naïr, Samir (1997): “Informe de Balance y orientación sobre la política de codesarrollo vinculada a los flujos migratorios”. Disponible en: <http://www.cities-localgovernments.org/committees/fccd/Upload/library/informesamina%C3%A4Fr.pdf> (23/05/2012).

Naranjo, Mariana (2013): *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador*. Documento de proyecto. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4097/S2013558\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4097/S2013558_es.pdf?sequence=1) (25/02/2014).

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2005): *World Migration Report*. Ginebra: OIM.

\_\_\_\_\_ (2006a): “Glosario sobre Migración”, *Derecho Internacional sobre Migración* n° 7, Ginebra: OIM.

\_\_\_\_\_ (2006b): “Migración e Historia”, en *Fundamentos de Gestión de la Migración*, volumen 1, sección 1.3. Ginebra: OIM.

\_\_\_\_\_ (2006c): “Migración y Desarrollo”, en *Desarrollo de Políticas sobre migración*, volumen 2, sección 2.3. Ginebra: OIM.

\_\_\_\_\_ (2009): *La Organización Internacional para las Migraciones en Ecuador*, Quito: OIM.

- \_\_\_\_\_ (2010): *Informe sobre las migraciones en el mundo: El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio*. Ginebra: OIM.
- \_\_\_\_\_ (2013a): *Informe sobre las Migraciones en el Mundo. El Bienestar de los Migrantes y el Desarrollo*. Ginebra: OIM.
- \_\_\_\_\_ (2013b): *Hacia el Diálogo de Alto Nivel de 2013 sobre la Migración Internacional y el Desarrollo*. Ginebra: OIM.
- Oleas, Sebastián y Hurtado, Felipe (2011): *Flujos migratorios en Ecuador 1950-2007*, Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo.
- Olivie, Iliana; Ponce, Juan; Onofa, Mercedes (2008): “Remesas, pobreza y desigualdad. El caso de Ecuador”, *Estudio Elcano I*, Madrid: Real Instituto Elcano.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1948): *Declaración Universal sobre los Derechos Humanos de 1948*. Adoptada por Asamblea General en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (17/08/2012).
- \_\_\_\_\_ (1990): *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Adoptada por la Asamblea General en la Resolución 45/158 del 18 de diciembre de 1990. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx> (17/08/2012).
- \_\_\_\_\_ (2012): *El futuro que queremos para todos*. Informe para el Secretario General. Equipo de tareas del sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después del 2015, Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: [www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post\\_2015\\_UNTTreport.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf) (09/04/2013).
- Orozco, Amaia; Paiewonsky, Denise; García, Mar (2008): “Cruzando fronteras II: Migración y desarrollo desde una perspectiva de género”, Santo Domingo: Naciones Unidas, INSTRAW.
- Orozco, Amaia (2010): “Cadenas globales de cuidado ¿Qué derechos para un régimen global de cuidados justo”, Santo Domingo: Naciones Unidas, INSTRAW.
- Orozco, Manuel (2007): “Conceptualizing Diasporas: Remarks About The Latino and Caribbean Experience”, en Sørensen, Ninna (edit.) *Living Across Worlds: Diaspora, Development and Transnational Engagement*, Ginebra: IOM, pp. 17-36.
- Oso, Laura (2011): “Plata y/o amor: remesas, acumulación de activos y movilidad social de las familias de migrantes ecuatorianos”, en Ginieniewicz, Jorge (coord.) *La migración latinoamericana a España: una mirada desde el modelo de acumulación de activos*, Quito: FLACSO-Ecuador, Global Urban Research Center, University of Manchester, pp. 129-151.
- Ospina, Pablo (2009): “Historia de un desencuentro: Rafael Correa y los movimientos sociales en el Ecuador (2007-2008)”, en Hoetmer, Raphael (coord.) *Repensar la política desde América Latina. Cultura, Estado y Movimientos Sociales*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global-Universidad Nacional Mayor de San Marcos, pp. 195-218.
- Ospina, Pablo, 2011, “Ecuador: ¿intento de golpe o motín policial?”, *Nueva Sociedad*, n° 231, pp. 14-27.
- Østergaard-Nielsen, Eva (2009): “La política a través de las fronteras: reflexiones sobre la dimensión transnacional de la participación política de los migrantes”, en Escrivá, Ángeles; Bermúdez, Anastasia y Moraes, Natalia (eds.) *Migración y participación política: Estados,*

*organizaciones y migrantes latinoamericanos en perspectiva local-transnacional*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), pp. 17-41.

Pachano, Simón (2010): “Ecuador. El nuevo sistema político en funcionamiento”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, nº 2, pp. 297-317.

\_\_\_\_\_ (2012): “RC-R’C’= 0”, en Mantilla, Sebastián y Santiago, Mejía (coords.) *Balance de la Revolución Ciudadana*, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos (CELAEP), Quito: Editorial Planeta, pp.43-74.

Padilla, Beatriz (2010): “Algunas reflexiones sobre la migración altamente cualificada: políticas, mercados laborales y restricciones”. *OBETS, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 5, nº2. Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/16100> (12/04/2011).

Pagnotta, Chiara y Ramírez, Jacques (2010): “La migración calificada de ecuatorianos a Canadá”, en Ramírez, Jacques. *Con o sin pasaporte. Análisis socio-antropológico sobre la emigración ecuatoriana*, Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), pp. 121-134.

Paiewonsky, Denise y Orozco, Amaia (2007): “Género, remesas y desarrollo”, INSTRAW, Naciones Unidas, Documento de trabajo nº4. Disponible en:[http://www.remesasydesarrollo.org/uploads/media/remesas\\_01.pdf](http://www.remesasydesarrollo.org/uploads/media/remesas_01.pdf) (22/03/2013).

Parella, Sonia y Cavalcanti, Leonardo (2007): “Una aproximación cualitativa a las remesas de los inmigrantes peruanos y ecuatorianos en España y a su impacto en los hogares transnacionales”, *REIS (Revista Española de Investigaciones Sociológicas)*, nº 116, pp.241-257.

Parella, Sònia y Petroff, Alisa (2014): “Migración de retorno en España: salidas de inmigrantes y programas de retorno en un contexto de crisis”, en Arango, Joaquín; Moya, David; Oliver, Josep (dirs.): *Anuario de la Inmigración en España 2013. Inmigración y Emigración: mitos y realidades*, Barcelona: CIDOB, pp. 62-87.

Payne, Anthony y Phillips, Nicola (2012): *Desarrollo*. Madrid: Alianza Editorial.

Palazuelos, Antonio (2006): “El estudio de las migraciones desde el lugar de origen: razones, significados e incidencia en el desarrollo económico y social”, *Papeles del Este*, nº 12, pp. 1-31.

\_\_\_\_\_ (2010): “Ecuador. Del ‘no país’ al proyecto del movimiento PAIS. ¿Son las políticas laborales y migratorias actuales elementos de una nueva estrategia de desarrollo para Ecuador?”, en Vidal, Arturo y Déniz, José (coords.) *Desarrollo y Transformación. Opciones para América Latina*, Madrid: Fondo de Cultura Económica, pp. 359-382.

Palazuelos, Antonio y Palazuelos, Tania (2010): “Participación electoral y posicionamiento político de los inmigrantes ecuatorianos en la ciudad de Madrid”, en De la Fuente, Rosa (edit.), *Migración y Política: Latinoamericanos en la Comunidad de Madrid*, Madrid: Trama Editorial, pp. 155-184.

Palazuelos, Antonio y Villarreal, María del Carmen (2012): “Ecuador: el Proyecto de Desarrollo de la Revolución Ciudadana”, en Palazuelos, M. Antonio; Déniz, E. José y De León, Omar, *Nuevas Estrategias económicas en América Latina*, Madrid: La Catarata, pp. 81-220.

\_\_\_\_\_ (2013): “Más allá de las remesas. Transformaciones socioeconómicas y proyectos de migración y desarrollo en Ecuador”, *Revista Migración y Desarrollo*, vol., 11, nº 21, Unidad Académica de Estudios del Desarrollo, Zacatecas, pp. 107-132.

- Paz, Juan (2012): “El gobierno de la Revolución Ciudadana: una visión histórica”, en Mantilla, Sebastián y Santiago, Mejía (coords.) *Balance de la Revolución Ciudadana*, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos (CELAEP), Quito: Editorial Planeta, pp.23-41.
- Pedone, Claudia (2006): *Estrategias migratorias y poder. Tú siempre jalas a los tuyos*. Quito: Abya Yala.
- \_\_\_\_ (2010): “Cadenas y redes migratorias: propuesta metodológica para el análisis diacrónico-temporal de los procesos migratorios”, *Empiria, Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, nº 19, pp. 101-132.
- Pedreño, Andrés y Sánchez, Eugenio (2009): *El codesarrollo en la conexión migratoria Cañar-Murcia*, Murcia: Ediciones de la Universidad de Murcia.
- Pellegrino, Adela y Calvo, Juan (2001): *¿Drenaje o éxodo? Reflexiones sobre la migración calificada*. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Programa Población.
- Pellegrino, Adela y Vigorito, Andrea (2009): “La emigración calificada desde América latina y las iniciativas nacionales de vinculación. Un análisis del caso uruguayo”, en *El poder de la diversidad cultural. Revista Pensamiento Iberoamericano*, nº 4, II época, pp. 189-215.
- Pérez, Nicole (2009): *El papel de las asociaciones de inmigrantes ecuatorianos en la Comunidad Valenciana en el codesarrollo Ecuador-España*, Valencia: CEIMIGRA; Bancaja; Tirant lo Blanch.
- Pérez, Nicole y Valle, Alex (eds.) (2009): *Los derechos en la movilidad humana: del control a la protección*, Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Peris, Juan; López, Susana y Masanet, Erika (2011): *Entre Dos Tierras. Dilemas sobre la Permanencia y el retorno en la Población Ecuatoriana en España*, Quito: SENAMI.
- Piperno, Flavia (2014): “Migrazione e Sviluppo nelle politiche dell’Unione Europea e dell’Italia: orientamenti per un approccio cosmopolitico”, Policy paper, CESPI, Action AID. Disponible en: [http://www.focsiv.it/file/documenti/PAPER\\_cespi\\_action\\_aid\\_revML181114.pdf](http://www.focsiv.it/file/documenti/PAPER_cespi_action_aid_revML181114.pdf) (14/03/2015).
- Pike, Andy; Rodríguez, Andrés; Tomaney, John (2011): *Desarrollo local y regional*, Valencia: PUV.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009): *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando Barreras: Movilidad y Desarrollo Humanos*, New York: PNUD.
- \_\_\_\_ (2011): *Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty*. New York: PNUD.
- Pollini, Gabriele y Scidà, Giuseppe (2002): *Sociologia delle migrazioni e della società multiétnica*, Milano: Franco Angeli.
- Ponce, Javier (edit.) (2005): *Emigración y Política Exterior en Ecuador*. Ediciones Abya Yala, Quito.
- Ponce, Javier (2006): “El último periodo democrático 1979-2006”, en AFESE: *Ecuador en el Mundo 1830-2006. La política Exterior de la República*, Quito: Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior (AFESE).

- Portes, Alejandro y Böröcz, József (1998): "Migración contemporánea. Perspectivas teóricas sobre sus determinantes y sus modalidades de incorporación", en Malgesini, Graciela (comp.): *Cruzando Fronteras: migraciones en el sistema mundial*. Barcelona: Icaria. Fundación Hogar del Empleado, D. L.
- Portes, Alejandro (1999): "Conclusion: Towards a new world - the origins and effects of transnational activities", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, nº 2, pp. 463-477.
- Portes, Alejandro; Guarnizo, Luis; Landolt, Patricia (2003): *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo: la experiencia de Estados Unidos y América latina*, México: FLACSO-México.
- Portes, Alejandro (2005): "Convergencias teóricas y evidencias empíricas en el estudio del transnacionalismo de los inmigrantes", *Migración y Desarrollo*, primer trimestre, nº4, pp. 2-19.
- Portes, Alejandro y DeWind, Josh (2006): *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración.
- Portes, Alejandro (2007): *Migración y desarrollo: una revisión conceptual de la evidencia*. En: Castles, Stephen y Delgado Wise, Raúl (coords.) *Migración y Desarrollo: perspectivas desde el sur*. Universidad Autónoma de Zacatecas, México, pp. 21-49.
- Portes, Alejandro (2011): "Migración y desarrollo: un intento de conciliar perspectivas opuestas". *Nueva Sociedad*, nº 233, pp. 44-67.
- Porto-Gonçalves, Carlos (2009): "Del desarrollo a la Autonomía. La reinención de los territorios", en La agonía de un mito. ¿Cómo reformular el "desarrollo"? *América Latina en Movimiento*. Edición especial, nº 445, pp. 10-13.
- Postelnicu, Andrei (2010): "Diásporas y Desarrollo: un estudio sobre el rol de los migrantes en su país de origen a través de la revisión de la literatura", *Revista Relaciones Internacionales*, nº 14, GERI-UAM, pp. 13-37.
- Prebisch, Raúl (1949): *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago: CEPAL.
- Pries, Ludger (1999): "La migración internacional en tiempos de globalización. Varios lugares a la vez", *Nueva Sociedad*, 164, pp. 56-68.
- \_\_\_\_\_ (2002): "La migración transnacional y la perforación de los contenedores de Estados-nación", *Estudios Demográficos y Urbanos*, nº 51, pp. 571- 597.
- Punín, María (2011): "Rafael Correa y la Prensa Ecuatoriana. Una relación de intrigas y odios", *Revista Electrónica Razón y Palabra*, nº 75. Disponible en: [http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/varia\\_75/varia3parte/37\\_Punin\\_V75.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/varia_75/varia3parte/37_Punin_V75.pdf) (18/10/2012).
- Quiloango, Susana (2011): *Políticas públicas migratorias en el Ecuador*. Documento de trabajo, Quito: Friedrich Ebert Stiftung, ILDIS.
- RAE (Real Academia Española) (2001): *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima Segunda Edición, Madrid: Espasa.
- Ramírez, Franklin y Ramírez, Jacques (eds.) (2005): *La estampida migratoria ecuatoriana: crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*, Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD, Abya Yala, UNESCO.

- Ramírez, Franklin y Minteguiaga, Analía (2007): “El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo”, en *OSAL*, año VIII, n° 22, Buenos Aires: CLACSO, pp. 87-103.
- Ramírez, Franklin (2008): “Las antinomias de la Revolución Ciudadana”, *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires. [En línea]. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-447.html> (11/07/2011).
- \_\_\_\_ (2010): “Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales”, *Nueva Sociedad*, n° 227, pp. 83-101.
- Ramírez, Jacques (2010): “A diez años de la estampida migratoria ecuatoriana: patrones y procesos de los flujos migratorios”, en Ramírez, Jacques (comp.) *Con o sin Pasaporte: análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*, Quito: Editorial IAEN, pp. 39-56.
- \_\_\_\_ (2011): “Repensando el Estado-Nación en clave migratoria: del enfoque de control al enfoque de derechos”, *Línea Sur*, vol. 1, n° 1, pp. 56-69.
- \_\_\_\_ (2012): “Introducción. Del aperturismo segmentado al control migratorio”, en: Ramírez, Jacques (edit.): *Ciudad- Estado, inmigrantes y políticas. Ecuador, 1890-1950*. pp. 15-52.
- \_\_\_\_ (2013): *La Política Migratoria en Ecuador. Rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*, Quito: Editorial IAEN.
- Ramírez, Jacques y Quezada, Gabriela (2010): “Política migratoria y avances en movilidad humana en la nueva Constitución del Ecuador, en Ramírez, Jacques (comp.) *Con o sin Pasaporte: análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*, Quito: Editorial IAEN, pp. 209-226.
- Ramírez, Jacques y Boccagni, Paolo (2010): “Construyendo la Quinta región: Voto a la distancia y análisis de la participación política de los ecuatorianos en el exterior”, en Ramírez, Jacques (comp.) *Con o sin Pasaporte: análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*, Quito: Editorial IAEN, pp. 227-256.
- Ramírez, Jacques y Alfaro, Yolanda (2010): *Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migración*. Andina Migrante. Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas, n° 9, diciembre. FLACSO, sede Ecuador.
- Ramonet, Ignacio (1999): “El pensamiento único”, *IneTemas, Publicación del Instituto de Estudios Transnacionales de Córdoba*, año VI, n° 16, pp. 4-5.
- Ratha, Dilip y Shaw, William (2007): “South-South Migration and Remittances”. Documento de Trabajo del Banco Mundial, n° 102, Washington, DC. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/SouthSouthMigrationandRemittances.pdf> (13/09/2011).
- Rebaï, Nasser (2014): “Debate Agrario-Rural: Mutaciones de la agricultura familiar y retos para el desarrollo territorial en los Andes del Ecuador”, *Ecuador Debate* n° 93, pp. 123-140.
- Reinoso, Marjorie (2014): “Sistematización de Buenas Prácticas en Movilidad Humana en el Nivel Local”. Proyecto Protección de Derechos de Personas en Movilidad Humana-GIZ/UE. Disponible en: <http://www.prodem.net.ec/images/documentos/buenaspracticasmh.pdf> (30/01/2015).
- República Argentina. Congreso Nacional (2004): Ley 25.871 de Migraciones. Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/Ley\\_de\\_Migraciones\\_Argentina.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Migraciones_Argentina.pdf) (14/09/2012).



- República de Colombia. Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (2009): *Documento CONPES 3603. Política Integral Migratoria*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Ribas, Natalia (2004): *Una invitación a la sociología de las migraciones*, Barcelona: Bellaterra.
- Richards, David (1996): "Elite interviewing: approaches and pitfalls", *Politics*, vol. 16, nº3, pp.199-204.
- Rist, Gilbert (2002): *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid: Catarata.
- Roig, Alexandre (2008): "El desarrollo como conflicto institucionalizado", *Revista de Ciencias Sociales Realidad Económica* nº 237, pp. 80-92.
- Rostow, Walt (1993): *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*, Madrid: Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Sachs, Wolfgang (1996): "Introducción", en: Sachs, Wolfgang (edit.) *Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. PRATEC, Perú. Disponible en: <http://www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESSION-6-Sachs-Diccionario-Del-Desarrollo.pdf> (13/10/2012).
- \_\_\_\_\_ (1997) "Arqueología de la idea de Desarrollo" *Revista Envío*, nº 185. Managua, Universidad Centroamericana (UCA) [En línea]. Disponible en: <http://www.envio.org.ni/articulo/317> (13/10/2012).
- Schramm, Christian (2011): "Retorno y reinserción de migrantes ecuatorianos. La importancia de las redes sociales transnacionales", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 93-94, pp.241-260.
- Salazar, Richard (2009): *Políticas migratorias: Hacia una gobernabilidad de las migraciones transnacionales*, Quito: Corporación Editora Nacional.
- Salazar, Betsy (2009): "La Nueva Constitución del Ecuador (2008): retos para el presente y para el futuro", en Montes, Ángel (coord.) *Ecuador Contemporáneo. Análisis y alternativas actuales*, Murcia: Ediciones de la Universidad de Murcia, pp. 329-346.
- Sánchez, Jeannette (2004): "Ensayo sobre la economía de la emigración en Ecuador", *Ecuador Debate*, nº 63, pp. 47-62.
- \_\_\_\_\_ (2009): "Pasado y Presente de las Migraciones Ecuatorianas. Ensayo sobre la economía de la emigración en Ecuador", en Montes, Ángel (coord.) *Ecuador Contemporáneo. Análisis y alternativas actuales*, Murcia: Ediciones de la Universidad de Murcia, pp. 153-178.
- Sanz, Jesús (2009): "Entre "cumplir" y hacer "cosas": estrategias económicas y simbolismo en el uso de las remesas de la migración ecuatoriana en España", Tesis doctoral en Antropología, Tarragona: Universidad Rovira i Virgili.
- Sasken, Sassia (1999): *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio, Buenos Aires*: Eudeba.
- \_\_\_\_\_ (2001): *¿Perdiendo el control?: la soberanía en la era de la globalización*, Barcelona: Bellaterra.
- \_\_\_\_\_ (2003): *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid: Traficantes de Sueños.

- \_\_\_\_\_ (2010): *Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, Buenos Aires, Madrid: Katz.
- Sayad, Abdelmalek (2000): “O Retorno: elemento constitutivo da condição do imigrante”, *Revista Travessia*, vol. 13, número especial.
- \_\_\_\_\_ (2010): *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*, Barcelona: Anthropos Editorial.
- Schmitter, Barbara (1985): “Sending Countries and the Politics of Emigration and Destination”, *International Migration Review*, vol. 19, n° 3, pp. 469-484.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2010): *Migración de recursos humanos calificados y desarrollo humano en América Latina y el Caribe*. XXXVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas. Disponible en: [http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600004391-0-Migracion\\_de\\_Recursos\\_Humanos\\_Calificados\\_en\\_ALC.pdf](http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600004391-0-Migracion_de_Recursos_Humanos_Calificados_en_ALC.pdf) (13/12/2011).
- Sen, Amartya (2000): *Desarrollo y Libertad*, Buenos Aires: Editorial Planeta.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2014): *Siete Años de Revolución Ciudadana*, Quito: SENPLADES. Disponible en: [http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/04/folleto\\_7\\_esp\\_web-2.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/04/folleto_7_esp_web-2.pdf) (07/08/2014).
- \_\_\_\_\_ (2015): *Ocho Años de Revolución Ciudadana*, Quito: SENPLADES. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/8-A-%C3%91OS-DE-REVOLUCI%C3%93N-CIUDADANA.pdf> (03/05/2015).
- Serbin, Andrés (2010): “A diplomacia cidadã na América Latina e no Caribe: uma atualização”, *Política Externa*, vol. 18, n° 4, pp. 115-130.
- Serrano, Alexandra (2008): “*Perfil Migratorio del Ecuador 2008*”. Quito: OIM.
- Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) (2006): “Cómo entendemos el hecho migratorio en el Ecuador” en *Cultura, emigración y política exterior*. Quito: MRE-CAF, pp. 145-163.
- Sheffer, Gabriel (2003): *Diaspora Politics: At Home Abroad*. New York: Cambridge University Press.
- Silvestre, Javier (2000): “Aproximaciones teóricas a los movimientos migratorios contemporáneos: Un estado de la cuestión”, *Historia Agraria*, n° 21, pp. 157-192.
- Smith, (1999): “Reflexiones sobre Migración, el Estado y la Construcción, Durabilidad y Novedad de la Vida Transnacional”, en Mummert Gail (ed.) *Fronteras Fragmentadas*. Zamora: El Colegio de Michoacán COLMICH/CIDEM, pp. 55-86.
- Solé, Carlota y Cachón, Lorenzo (2006): “Globalización e inmigración: los debates actuales”. Presentación del Monográfico sobre Globalización e Inmigración, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, n° 116, pp., 13-52.
- Solé, Carlota; Parella, Sònia; Cavalcanti, Leonardo (coords.) (2008): *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, n° 19, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Solimano, Andrés (2013): *Migraciones, Capital y Circulación de Talentos en la Era Global*. Chile: FCE.

- Sørensen, Ninna; Van Hear, Nicholas y Engberg-Pedersen, Poul (2003): "Migration, Development and Conflict: State-of-the-Art Overview", en Van Hear, Nicholas y Sørensen, Nina (eds.) *The Migration-Development Nexus*, Ginebra: OIM, pp. 5-50.
- Sørensen Ninna; Van Hear Nicholas; Engberg Pedersen Poul, (2003): "The Migration-development nexus: evidence and policy options", en Nyberg Sørensen Nina y Van Hear Nicolas (eds.) *The migration-development nexus*. Ginebra: International Organization for Migration (OIM), pp.287-317.
- Sørensen, Ninna y Guarnizo, Luis (2007): "Transnational Family Life across the Atlantic: The experience of Colombian and Dominican Migrants in Europe", en Sørensen, Nina (edit.) *Living Across Worlds: Diaspora, Development and Transnational Engagement*, Ginebra: IOM, pp. 151-176.
- Soysal, Yasemin (1994): *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press.
- Stefoni, Carolina; Martínez, Jorge; Camacho, Gloria; Neira, Fernando (2010): "Emigración en comunidades rurales de América Latina", *Boletín Andina Migrante*, n° 6, pp. 2-10.
- Stone-Cadena, Victoria (2013): "Ecuadorians and Ecuadorian Americans: 1940-Present", en Elliott, Robert (edit.) *Immigrants in America History: Arrival, Adaptation, and Integration*, California: ABC-CLIO, LLC, pp. 897-908.
- Suárez, Liliana (2010): "La perspectiva transnacional en los estudios migratorios. Génesis, derroteros y surcos metodológicos", en Lacomba, Joan y Falomir, Fernando (eds.) *De las migraciones como problema a las migraciones como oportunidad*. Madrid: La Catarata, pp. 183- 206.
- Sullivan, Jessica (2012): "Skype: An Appropriate method of data collection for qualitative interviews?" *The Hilltop Review*, vol. 6, n°1, pp. 54-60.
- Sunkel, Osvaldo (comp.) (1991): *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México: FCE.
- Sutcliffe, Bob (1998): *Nacido en otra parte. Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad*. Bilbao: Hegoa.
- Taylor, Edward (2001): "Migración: nuevas dimensiones y características, causas, consecuencias e implicancias para la pobreza rural", en FAO, *Temas Actuales y Emergentes para el Análisis Económico y la Investigación de Políticas*, Roma: FAO.
- Tapinos, Georges y Delaunay, Daniel (2001): "¿Se puede hablar realmente de la globalización de los flujos migratorios?", *Notas de Población*, año XXIX, n° 73, pp. 15-49.
- Tejada, Gabriela (2012): "Movilidad, conocimiento y cooperación: las diásporas científicas como agentes de desarrollo". *Migración y Desarrollo*, vol. 10, n° 18, pp. 67-100.
- Thomas, William y Znaniecki, Florian (2006): *El campesino polaco en Europa y en América*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y Boletín Oficial del Estado (BOE).
- Torpey, John (2006): "Yendo y viniendo. La monopolización estatal de los legítimos "medios de movimiento", *Zona Abierta*, 116/117, pp. 59-85.
- Tortosa, José (2009): "Maldesarrollo como Mal Vivir", en: La agonía de un mito. ¿Cómo reformular el desarrollo", *Colección Cuadernos de Trabajo sobre el Desarrollo, ALAI, SODEPAZ*, pp. 47- 55.

- \_\_\_\_\_ (2010): “Pasado, propuestas y futuro para el desarrollo”, *Revista Atlántida*, pp. 155-169.
- Truman, Harry (1949): “Truman’s Inaugural Address, January, 20, 1949”. Disponible en: [http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr\\_archive/inagural20jan1949.htm](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm) (23/04/2013).
- Unión Europea (UE) (2008): *Directiva 2008/115/CE* del Parlamento Europeo y del Consejo del 16 de diciembre de 2008. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=ES> (07/07/2012).
- Unceta, Koldo (2009): “Desarrollo, Subdesarrollo, Maldesarrollo y Postdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones”, *Carta Latinoamericana*, Contribuciones en Desarrollo y Sociedad en América Latina, nº 7, pp. 1-34.
- Unda, Mario (2013): “Modernización del capitalismo y reforma del Estado”, en Álvarez, Freddy; Ávila, Ramiro; Castro, Carlos; Cuví Juan; Dávalos, Pablo; De la Torre, Carlos; Hidalgo, Francisco; Isch, Edgar; Machado, Decio; Martínez, Esperanza; Martínez, Mateo; Meireles, Monika; Melo, Mario; Muñoz, Francisco; Ospina, Pablo; Oviedo, Atawallpa; Sierra, Natalia; Soliz, Fernanda; Unda, Mario; Vega, Fernando; Villagómez, Gayne; Villavicencio, Arturo (autores) *El correísmo al desnudo*, Quito: Montecristi Vive, pp. 33-38.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2006): *Estado de la población mundial 2006. Hacia la esperanza: Las mujeres y la migración internacional*, New York: UNFPA.
- Valles, Miguel (1999): Técnicas de conversación, narración (I): Las entrevistas en profundidad, en: *Técnicas Cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid: Síntesis, pp. 177-232.
- \_\_\_\_\_ (2002): *Entrevistas Cualitativas. Cuadernos Metodológicos*, nº 32, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Vallejo, Andrés (2004): “El viaje al norte. Migración transnacional y desarrollo en Ecuador”, en Escrivá, Ángeles y Ribas, Natalia (coords.) *Migración y desarrollo. Estudios sobre remesas y otras prácticas transnacionales en España*, Madrid: CSIC, pp.111-148.
- Vasco, Cristian (2011): “El impacto de la migración internacional y las remesas en la iniciativa emprendedora y la generación de empleo en el Ecuador rural”, Ponencia presentada en el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. *Crisis Global y Estrategias Migratorias: hacia la redefinición de políticas de movilidad*, Quito, 18-19 y 20 de mayo, FLACSO-Ecuador. Disponible en: [http://www.FLACSOandes.edu.ec/web/imagesFTP/1308775504.Ponencia\\_Christian\\_Vasco.pdf](http://www.FLACSOandes.edu.ec/web/imagesFTP/1308775504.Ponencia_Christian_Vasco.pdf) (23/03/2012).
- Vertovec, Steven (2004): “Trends and Impacts of Migrant Transnationalism”. Centre on Migration Policy and Society. University of Oxford. Working paper, nº 3. Disponible en: <http://www.cedir.fr/cedir2/wp-content/uploads/2012/07/VERTOVEC-Stephen-Migrant-Transnationalism-and-Modes-of-Transformation.pdf> (04/03/2013).
- Velasco, Juan (1988): “Las migraciones internas en Ecuador: una aproximación geográfica”, en *Población, Migración y Empleo en Ecuador*, Quito: ILDIS.
- Vidal, Gregorio (2013): Algunas propuestas de lectura actual: la austeridad no conduce al crecimiento de la economía, en Vidal, Gregorio, Guillén, Arturo y Déniz, José (coords.) *América Latina: ¿Cómo construir el desarrollo hoy?* Madrid: Fondo de Cultura Económica (FCE).

- Villamar, David y Acosta, Alberto (2002): “Las remesas de los emigrantes ecuatorianos y sus efectos en la economía ecuatoriana”, *Cartilla sobre migración n° 1*, Quito: Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.
- Villarreal, María del Carmen (2011): “Más allá de las remesas: análisis de la política migratoria y del Sistema de Apoyo al Talento Humano ecuatoriano en los casos de España e Italia”, Trabajo de fin de máster, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Vos, Rob; León, Mauricio; Ponce, Juan; Troya, Pilar; Velasco, Margarita; Brborich, Vladimir (2000): “Ecuador: Crisis y Protección Social”, Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. Estudios e informes del SIISE n°1. Disponible en: [http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/pubsii/pubsii\\_0044.pdf](http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/pubsii/pubsii_0044.pdf) (18/09/2013).
- Wagner, Heike (2004): “Migrantes ecuatorianas en Madrid. Reconstruyendo identidades de género”, *Ecuador Debate* n° 63, pp. 89-102.
- Waldinger, Roger (2013): “Más allá del transnacionalismo: Una perspectiva alternativa de la conexión de los inmigrantes con su país de origen”, *Migraciones Internacionales*, vol.7, n°1, pp. 189-219.
- Wallerstein, Immanuel (2006): *Comprendere il mondo. Introduzione all'analisi dei sistemi-mondo*. Trieste: Asterios Editore.
- Wamsley, Emily (2001): “Transformando los pueblos: la migración internacional y el impacto social a nivel comunitario”, *Ecuador Debate*, n° 54, pp. 155-174.
- Weisbrot, Mark y Sandoval, Luis (2009): “La economía ecuatoriana en años recientes” Center for Economic and Policy research (CEPR), Estados Unidos. Disponible en: <http://www.cepr.net/documents/publications/ecuador-update-2009-06-spanish.pdf> (18/04/2011).
- Wieviorka, Michel (2010): “Crítica del codesarrollo”, en Coordinadora d'ONGD i altres Moviments Solidaris de Lleida, Centre de Cooperació per al Desenvolupament Rural, Ajuntament de Lleida, Universitat de Lleida: *Migraciones y desarrollo. El codesarrollo: del discurso a la práctica*, Barcelona: Anthropos, pp., 23-36.
- Wihtol de Wenden, Catherine (2013): *El fenómeno migratorio en el siglo XXI. Migrantes, refugiados y relaciones internacionales*, México: FCE.
- Wimmer, Andreas y Schiller, Nina (2003): “Methodological Nationalism, The Social Sciences and the study of migration: An Essay in Historical Epistemology”, *International Migration Review*, vol. 37, n° 3, pp. 576-610.
- Zlotnik, Hania (2003): “The global dimensions of female migration”, *Migration Information Source*. Migration Policy Institute. Disponible en: <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=109> (08/03/2013).
- Zolberg, Aristide (1999): “Matters of State: Theorizing Immigration Policy”, en Charles, Hirschman, Philip, Kasinitz y Josh De Wind (eds.) *The Handbook of International Migration: The America Experience*, New York: Russel, SAGE Foundation, pp. 71-93.
- \_\_\_\_\_ (2006): “Las migraciones internacionales desde una perspectiva política”, *Zona Abierta*, 116/117, pp. 25-57.
- \_\_\_\_\_ (2007): “The exit revolution”, en Green, Nancy y François Weil (eds.) *Citizenship and Those Who Leave: The Politics of Emigration and Expatriation*, Urbana & Chicago: University of Illinois Press, pp. 33-60.